

PAROLECHIAVE

Nuova serie di "Problemi del socialismo"
Rivista semestrale fondata da Lelio Basso

Direttore: Mariuccia Salvati.

Comitato di direzione: Paola Basso, Antonello Ciervo (segretario di redazione), Carlo Donolo, Ester Fano, Alessandro Ferrara, Maria Rosaria Ferrarese, Maurizio Franzini, Chiara Giorgi, Elena Granaglia, Giacomo Marramao, Giancarlo Monina, Carla Pasquinelli (direttore responsabile), Claudio Pavone, Stefano Petrucciani, Francesco Riccobono, Mariuccia Salvati, Gino Satta.

Comitato scientifico: Étienne Balibar, Erhard Denninger, Daniel Fabre, Luigi Ferrajoli, Marc Lazar, Chantal Mouffe, Elena Paciotti, Stefano Rodotà, Nadia Urbinati.

Progetto grafico della copertina: Tito Spini.

Cura editoriale di Roberto Giannotti.

La rivista ha sede presso la Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco, Roma.

Redazione: via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma,
tel. 06-6879953; fax 06-68307516; e-mail parolechiave@fondazionebasso.it

Ufficio riviste e servizio abbonati: Carocci editore, Corso Vittorio Emanuele II, 229, 00186 Roma,
tel. 06-42818417; fax 06-42747931; e-mail riviste@carocci.it

Fascicolo singolo: € 22,00; arretrato: € 26,00.

Abbonamento 2016: privati € 42,00; enti € 48,00; estero € 67,00; sostenitore € 105,00.

I versamenti di sottoscrizione abbonamenti possono essere effettuati sul conto corrente postale 77228005 intestato a Carocci editore spa, con bonifico bancario sul conto 000001409096 del Monte dei Paschi di Siena, filiale cod. 8710, via Sicilia 205, 00187 Roma, ABI 01030, CAB 03301, CIN C, IBAN IT920103003301000001409096 - SWIFT BIC PASCITM1Z70. La sottoscrizione degli abbonamenti può essere infine effettuata anche attraverso il sito internet dell'editore www.carocci.it, con pagamento mediante carta di credito.

Registrazione presso la Cancelleria del Tribunale di Roma n. 11680 del 24-7-1967.

Realizzazione editoriale: Studio Editoriale Cafagna, Barletta.

Finito di stampare nel dicembre 2016 dalla Litografia Varo, San Giuliano Terme (Pisa).

ISSN 1122-5300

ISBN 978-88-430-8152-3

Parolechiave aderisce al CRIC (Coordinamento riviste italiane di cultura)

In copertina: tavola di simboli alchemici e chimici da *Le livre des signes et des symboles*, Jacques Grancher, Paris s.d.

PAROLECHIAVE
nuova serie di “Problemi del socialismo”

56

Governance

dicembre 2016



Carocci editore

Con il contributo di Fondazione Unipolis

Indice

La parola

Governance 1
di Maria Rosaria Ferrarese

Le interpretazioni

Sugli usi di *governance* 15
di Sabino Cassese

Corporate governance tra contrattualizzazione
e competizione regolamentare 17
di Guido Rossi

Governance e anti-*governance*.
Note sulla *impasse* attuale della politica democratica 29
di Charles S. Maier

Governance: una prospettiva interdisciplinare 41
di Peer Zumbansen

Le storie, i luoghi

Coordinare non basta: l'incredibile e triste storia
della *governance* urbana e della sua Europa snaturata 59
di Marco Cremaschi

Ridisegnare il governo del paesaggio italiano 65
di Alberto Clementi

Parigi: una nuova *governance* per il cambiamento climatico 75
di Toni Federico

I modelli

Governamentalità:
una ri-definizione operativa della razionalità politica 85
di Laura Bazzicalupo

Se la <i>governance</i> esce di scena. Riflessioni sul caso italiano di Luigi Bobbio	99
Il modello di <i>governance</i> dell'Unione: solo un'approssimazione a un <i>government</i> europeo? di Giuseppe Bronzini	III
<i>Archivio</i>	
Ingovernabilità di Carlo Donolo	125
Una risposta rassegnata: il governo debole di Giorgio Ruffolo	137
<i>Governance</i> di Paolo Perulli	139
La «macchina-INPS» e la poliarchia di Massimo Paci	141
Libri ricevuti	???
Abstracts	???
Le autrici e gli autori	???
Fascicoli di “Parolechiave” già pubblicati	???

Governance

di Maria Rosaria Ferrarese

1. La *governance* e i suoi “misteri”

«Della *governance* si dice che sia molte cose, compreso che sia una parola di moda, una mania, un concetto-cornice, un significante vuoto, un termine ambiguo, un feticcio, un settore, un approccio, una teoria e una prospettiva». Queste parole, che aprono l'*Oxford Handbook of Governance*¹, sembrano un monito definitivo e assai efficace sulle difficoltà di fare chiarezza su questo termine, come può sembrare che si proponga questo fascicolo di “Parolechiave”. Se, tuttavia, come suggeriscono vari autori sul tema, si accetta l'idea che una certa ambiguità sia consustanziale al termine stesso, l'indagine può assumere un altro senso. Non si tratta di riempire uno spazio in un ipotetico dizionario, stabilendo un significato preciso ed esclusivo del termine; si tratta piuttosto di lasciarsi guidare proprio dalla sua in-definizione, dall'alone di ambivalenza che lo circonda, dalle polarità a cui allude, dalle dinamiche che innesca, dagli incroci spaziali e disciplinari che lo sottendono, per lasciarsi introdurre e per aggirarsi in una rete di nuovi riferimenti politici, sociali e giuridici che oggi ci circondano.

Governance si può considerare pertanto una sorta di *key-word* per penetrare nell'odierno mondo istituzionale plasmato dal processo di globalizzazione, e dagli interessi e dai sogni che lo hanno accompagnato. Nella biografia del termine è necessario ricordare che esso fu utilizzato inizialmente in ambito economico² e, dagli anni Ottanta, soprattutto nella locuzione *corporate governance*: questa, come ricorda il contributo di G. Rossi, stava a indicare nuovi moduli di governo societario, impostati sulla base dell'idea che le imprese altro non fossero che cosiddetti “nexus of contracts”: reticoli di accordi privati, che si lasciavano alle spalle ogni idea di responsabilità sociale. In quell'inizio era contenuto uno dei messaggi

1. H. Levi-Faur, *From “Big Government” to “Big Governance?”, Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford-New York 2012, p. 3.

2. O. E. Williamson, *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in “Journal of Law and Economics”, 29, 1979.

più importanti che caratterizzeranno il termine: la presenza del privato, in associazione col pubblico o da solo, nella costruzione di un nuovo mondo di regole e/o delle regole del nuovo mondo.

Agli inizi del decennio successivo il termine *governance* trovò trasposizione anche nel settore delle relazioni internazionali, dove stava a indicare la caduta del modello cosiddetto “egemonico”, in cui il potere di uno Stato era chiaramente *primus inter pares*, a favore di una situazione in cui, nei termini di Keohane, prevaleva piuttosto una situazione di “cooperazione e disaccordo” tra i vari Stati³. Si annunciava qui quella crisi del modello gerarchico del potere che presto avrebbe caratterizzato, per così dire, la nuova filosofia del governo.

Le filosofie non hanno bisogno del tratto di penna dei riformatori, ma hanno spesso un’influenza non meno significativa delle vere riforme. E la nuova filosofia istituzionale ebbe un’enorme influenza nell’ispirare una ristrutturazione delle modalità di governo, tracciando un nuovo disegno dei rapporti tra governanti e governati, e uno scenario di decisioni pubbliche aperto alla partecipazione di numerosi soggetti privati: NGOs, organizzazioni professionali, imprese, soggetti dell’economia ecc. Le credenziali con cui il progetto veniva presentato erano quelle di un governo “partecipato” e accogliente, che non aveva preclusioni predefinite, che non si rinchiudeva in “sacri” recinti, e anzi puntava a un allentamento e a una innovazione delle procedure, per favorire nuovi ingressi.

Da dove proveniva quella filosofia? Chi erano i suoi propugnatori? Certamente contarono molto le pulsioni di alcuni settori del mondo economico e finanziario, che guardavano con ostilità ai troppi vincoli statali, e desideravano nuovi spazi di libertà di azione. Essi avevano il conforto di nuove teorie che guardavano al mercato come motore dello sviluppo economico, e di alcuni governi decisamente *market friendly*, come quelli di Thatcher e di Reagan. Ma non vanno sottovalutati i sogni di un’epoca, apertasi negli anni Settanta, che non amava né i maestri, né i censori, e che vedeva nella *governance* la realizzazione di un sogno di autogoverno della società, una sorta di sublimazione della politica. Su questo sfondo ambivalente, la *governance* si proponeva come un insieme di «configurazioni differenziate e plurali di esercizio di un potere politico non statuale, relativamente diffuso e reticolare, e prevalentemente centrato sui saperi esperti, sugli interessi organizzati, sulla terzietà regolativa»⁴.

3. R. O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

4. A. Arienzo, *Governo, governamentalità, governance. Riflessioni sul neo-liberalismo contemporaneo*, p. 254.

La “ristrutturazione” avvenne, non per caso, in un momento in cui, come segnala Cassese, i grandi processi di internazionalizzazione dell’economia erano in atto e richiedevano nuove strutture organizzative e nuovi mezzi giuridici di collegamento tra gli Stati, di cui il tradizionale diritto internazionale non era dotato. Così, mentre lo scenario internazionale si popolava di nuove presenze, come le organizzazioni internazionali e le cosiddette “comunità epistemiche”, fu l’Europa a introdurre il termine nel vocabolario politico ufficiale dell’Unione, con il famoso Libro bianco sulla *governance*, rilasciato dalla Commissione europea nel 2001, che Bronzini ricorda nel suo intervento in questo fascicolo.

Oggi la *governance* non è più un fenomeno nuovo: una ormai ricchissima letteratura ha messo a fuoco questo concetto e il termine ricorre ripetutamente nella letteratura politologica e giuridica mondiale. Eppure, nonostante questa iperpresenza, e il fatto che il termine abbia ormai alle sue spalle alcuni decenni di storia, com’è stato notato, esso «ancora mantiene un’aura di mistero. Conosciamo molte sue esemplificazioni (istituzioni attori, norme, credenze), e tuttavia avvertiamo che vedere gli alberi non necessariamente ci permette di vedere la foresta»⁵. L’analisi del termine ci impone dunque di tenere presente questo duplice piano: quello degli alberi e quello della foresta. È ciò che si tenta di fare in questo fascicolo della rivista, misurandosi sia con alcune concrete esperienze e realizzazioni di *governance*, sia con la più generale “filosofia” che le sottende. La *governance* agisce infatti nel concreto, attuando *policies* in specifici contesti, ad esempio in una città o in una regione, o in specifici settori, come l’ambiente, la finanza, le carceri o la sanità, a loro volta riferite a una certa regione, o a una specifica struttura, o all’intero globo. Ma la *governance* si propone anche e soprattutto come una diversa teoria del governo, come un inedito disegno istituzionale, con nuovi soggetti e strumenti, che modificano significativamente lo scenario politico e quello giuridico.

Come si è già accennato, nessuna analisi, che si muova sull’uno o sull’altro piano, è in grado di sciogliere del tutto il “mistero” che è consustanziale al termine *governance*. Appartiene in qualche modo a questa area “misteriosa” anche la sua pertinenza disciplinare. Il termine ha ricevuto le attenzioni non solo di politologi e filosofi della politica, ma anche di economisti, antropologi, geografi e giuristi: *governance*, in altri termini, è un concetto, come suggerisce Zumbansen, «essenzialmente interdisciplinare», che può «fare da ponte tra una serie di indagini e di ricerche, attraversando diversi confini disciplinari». Questa collocazione del termine, oltre

5. J. H. H. Weiler, E. Heidbreder, M. Jachtenfuchs, N. Krisch, *Prologue a Global Governance as Public Authority: Structures, Constestation, and Normative Change*, Jean Monnet Working Paper No. 11/11.

a denotare chiaramente la fine di un'epoca in cui i confini disciplinari erano più o meno netti e le discipline avevano un proprio esclusivo vocabolario, esprime il disagio epistemologico di discipline ancora aggrappate alla tradizionale idea di autosufficienza. Oggi la nozione di *governance*, nata nell'ambito dell'economia e del diritto societario, sviluppatasi nel campo delle relazioni internazionali e trasmigrata nella sfera politica e giuridica, ci dice anche che i confini tra tutte queste discipline sono spesso sfumati e in via di continua ridefinizione.

2. Una nuova geografia del potere

La “foresta” ci mette innanzitutto di fronte a una sorta di silente regia riformatrice delle relazioni di potere, di cui ha mutato lo stile, la sostanza e i soggetti protagonisti. Il cambiamento potrebbe essere rappresentato nei termini di una “rivoluzione soft”⁶ che, pur modificando in profondità il contesto politico e istituzionale preesistente, non ne aggredisce apertamente le strutture portanti: ossia le istituzioni parlamentari e governative, nonché le cerimonie della democrazia elettorale, che stanno alla base della democrazia “rappresentativa”⁷. Tuttavia la *governance*, che corrisponde a una modalità di governo duttile e decentrata, è incompatibile sia stilisticamente, sia per contenuti, allo Stato moderno.

Negli anni di ascesa, la *governance* era prevalentemente presentata e percepita come un nuovo “stile di governo” che, pur mantenendo degli invisibili raccordi con la storia dello Stato⁸, appariva contrapposta al *government*⁹, ossia a un modello di governo verticale e normativo, “command and control”. La sottolineatura degli aspetti “stilistici” faceva risaltare la leggerezza del nuovo profilo istituzionale rispetto alla pesantezza del modello di potere statale: un modello accusato di soffocare le potenzialità dinamiche dell'economia, anche alla luce delle nuove conquiste tecnologiche. Il tratto stilistico si può ancora cogliere nelle rappresentazioni che

6. Ho sviluppato questa idea in *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una “soft revolution”*, in “Politica del diritto”, 2, 2014.

7. Sul rapporto tra *governance* e democrazia rappresentativa, mi sia concesso rinviare al mio volume *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna 2008.

8. Ad esempio Borrelli sostiene che la *governance* può essere messa in continuità con la storia di pratiche ispirate alla “ragion di Stato”, perché anch'essa è basata sull'attivazione di tecnologie atte a guadagnare consensi. Si veda G. Borrelli, *Ragion di stato, governamentalité, governance. Politiche di mondializzazione e trasformazioni del neoliberalismo*, in “Scienza & Politica”, 40, 2010.

9. J. N. Roseneau, E.-O. Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge (MA) 1992. Si veda anche, tra l'altro, O. Treib, H. Baehr, G. Falkner, *Modes of Governance: Towards a Conceptual Clarification*, in “Journal of European Public Policy”, 14, 1, 2007.

indulgono a una percezione della *governance* in termini quasi estetici, che esaltano una sorta di bellezza dei *network*¹⁰, o che celebrano le sue potenzialità etiche, ipotizzando una sorta di intrinseca moralità delle “comunità epistemiche”, che sono uno dei suoi ingranaggi principali.

Inoltre, la *governance* esplicitamente si propone di trattare i temi e problemi non in termini generali e astratti, ma con specifica aderenza a contesti, obiettivi e soggetti. Naturalmente questo cambiamento rispecchia significativamente anche un quadro di crescente complessità delle società attuali, che si reggono su una rete di interessi molto diversificati e di posizioni lavorative estremamente articolate. Anche la crescente sensibilità di tipo individualistico diffusa nelle società occidentali tende a rendere fragile il nesso con entità collettive come quella di “popolo”, che nello scenario democratico tradizionale tendeva a scindersi solo lungo la linea maggioranza/minoranze.

Tuttavia, i cambiamenti di stile si accompagnarono inevitabilmente a profonde implicazioni in termini di geografia dei poteri. I processi di *governance* alimentano un trend di de-gerarchizzazione dei poteri: le gerarchie “ufficiali” vengono scavalcate e sostituite da gerarchie “fattuali”, che restano in balia dei processi evolutivi e la taglia unitaria e massiccia dello Stato appare inconciliabile con il pluralismo delle società attuali. I soggetti privati conquistano nuovi diritti di partecipazione alle decisioni pubbliche, a livello nazionale e internazionale¹¹ ed emerge l’incompatibilità con l’idea weberiana dello Stato come un’impresa politica “monopolistica”. Proprio contro questa idea “monopolistica”, si apre una nuova epoca di “incompiutezza del potere”, simile a quella medievale studiata da Paolo Grossi¹².

Come opera concretamente la *governance*? Come si è detto, essa non configura esplicite sottrazioni di competenze allo Stato, di cui anzi arricchisce gli strumenti operativi e le modalità di raccordo, sia con altri Stati, sia con la società civile. Opera piuttosto con una logica di accostamento e di frazionamento. Marramao ha osservato che il globale non succede diachronicamente al luogo della modernità, ma semmai lo abita dislocandolo¹³. La stessa dinamica si può vedere all’opera nel rapporto tra *governance* e

10. Rinvio in proposito a M. R. Ferrarese, *Will Networks Save Us? Governance and Democracy in Marc Bevir’s Analysis*, in “Teoria politica”, 2014.

11. Si veda S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in “Rivista Trimestrale di diritto pubblico”, 2007.

12. P. Grossi (*Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007, p. 17) ricorda che l’incompiutezza del potere genera «il proliferare di società intermedie».

13. G. Marramao, *La passione del presente. Breve lessico della modernità-mondo*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, p. 28. Su questo tema cfr. anche Id., *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

government. Tutti e tre gli elementi costitutivi dello Stato moderno, ossia sovranità, popolo e territorio, vengono rielaborati e profondamente ridimensionati dai processi di *governance*. Così, mentre il potere si frantuma e diventa meno appariscente, la sua “scala” di riferimento non è più solo quella statale. Vediamo brevemente come funziona questo processo di frantumazione e di decentramento.

Il primo oggetto da frantumare è la sovranità teorizzata come espressione di un potere unitario, sommo e indipendente da ogni altro potere. Rispetto a questa concezione così estrema del potere sovrano, che poteva essere esercitato fino al test dello “stato di eccezione”, la *governance* tende a costituire uno scenario di poteri policentrici, in cui si moltiplicano i soggetti e i contesti decisionali. Se l'avvento dello Stato nazionale aveva siglato il compimento di una concezione unitaria e “pubblica” del potere, la *governance* agisce in uno spettro largo di opzioni di governo, con un coinvolgimento a geometria variabile di istituzioni pubbliche e private, che possono mescolarsi variamente. Accostando le proprie modalità a quelle tradizionali, la *governance* conduce a un percorso di de-sovrannizzazione, attraverso un progressivo svuotamento di consolidate prerogative e di tradizionali spazi operativi del *government*. La “sovranità” degli Stati viene rimessa in gioco soprattutto nella sua capacità di sanzionare il discrimine tra ciò che è “ufficiale” e ciò che non lo è, e specialmente tra ciò che è diritto e ciò che non lo è¹⁴. La capacità di istituire un terzo livello fatto di informalità giuridica e di sancire nuove linee di confine pubblico/privato è uno degli snodi cruciali per l'affermazione della *governance*. In tal senso, essa costituisce una sorta di zona “grigia” del potere, discreta e lontana dalla pubblica visibilità, una sorta di «teatro senza pubblicità»¹⁵.

Altrettanto importante dei percorsi di de-sovrannizzazione è il processo di frazionamento di “popolo” e “territorio”, due entità costitutive della statualità, che vengono riformulate in funzione di diversi obiettivi e di specifici processi decisionali. Per quanto attiene al territorio, siamo di fronte a rinnovate forme di quegli “assemblaggi”, come li chiama S. Sassen, che già il Medioevo aveva conosciuto¹⁶. Naturalmente anche dopo la formazione degli Stati il territorio statale era oggetto di trattamento differenziato, come

14. Sullo Stato come custode e depositario del regno dell'ufficialità, si veda P. Bourdieu, *Sullo Stato. Corso al Collège de France (volume 1) 1969-1990*, Feltrinelli, Milano 2013. La *lex mercatoria* è il frutto più vistoso della ridefinizione delle competenze statali.

15. Sulle implicazioni in termini democratici di questa assenza di pubblicità, rimando a errarese, *Governance. Sugli effetti politici e giuridici di una “soft revolution”*, cit.

16. S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti: assemblaggi dal Medio Evo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano 2008.

dimostra l'esempio classico delle città¹⁷, che trova trattazione anche in questo numero; ma l'odierna *governance* rispecchia quella totale re-invenzione degli spazi istituzionali che è stata prodotta dalla globalizzazione, e che ha condotto a varie forme di "dislocazione giuridica"¹⁸. Gli scenari istituzionali assumono taglie territoriali estremamente diversificate, che vanno dal micro al maxi, senza necessariamente limitarsi al territorio nazionale. Una espressione esemplare di taglia variabile della *governance* è il cosiddetto G7, diventato poi G8, ed espanso ai nostri giorni fino al "formato" G20¹⁹. Dunque la "frantumazione" implica forme variabili di ricomposizione del territorio, e non necessariamente produce formazioni di taglia inferiore a quella statale.

Il popolo è la terza entità che i processi di *governance* contribuiscono a frantumare. Se lo Stato aveva «un demos unitario, titolare di un potere autonomo e compatto»²⁰, la *governance* non parla più il linguaggio dei grandi numeri, e la taglia, più o meno grande, dei suoi consessi decisionali viene determinata o scelta in funzione dei casi specifici a cui deve dare risposta. Il "popolo" tende pertanto a perdere la sua dimensione unitaria, e si rifrange in frazioni, pezzi e frammenti, poco riconducibili alla tradizionale dicotomia maggioranza-minoranza della democrazia rappresentativa. Quella dicotomia appare troppo impegnativa per gran parte dei processi decisionali; la *governance* dunque inaugura, in un certo senso, un governo di "minoranze" di vario tipo e qualità: minoranze "sociologiche" e "culturali", piuttosto che "politiche", rappresentative di particolari interessi, che non necessariamente sono solo interni allo Stato²¹. Anche il lobbismo viene in qualche modo sdoganato in nome della rappresentanza degli interessi, secondo una tendenza tipica della democrazia americana, che è stata sempre piuttosto allergica al mandato rappresentativo generale, sospetto di essere un potenziale produttore di "tirannia della maggioranza".

3. Torsioni economiche

Il frazionamento degli elementi tipici dello Stato è coerente con la diversità di "stile" nell'esercizio del potere attribuita alla *governance*: gli scenari

17. M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Gallimard-Seuil, Paris 2004, pp. 14 e ss.

18. Si veda M. R. Ferrarese, *Diritto globale e "dislocazioni" giuridiche. A partire da un volume di S. Cassese*, in "Politica del diritto", 3, 2011.

19. Per una efficace analisi del "formato" G8, si veda M. Conticelli, *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Giuffrè, Milano 2006.

20. P. Costa, *Democrazia costituzionale e Stato costituzionale*, p. 59.

21. Sul rapporto tra *governance* e logiche di minoranze rimando a Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, cit., pp. 103 e ss.

decisionali riadattati a diversi riferimenti di “territorio” e a diverse frazioni di “popolo” sembrano confacenti a una più accentuata componente partecipativa di cittadini e di altre soggettività, nonché a una decisionalità che si muove nell’ambito della *policy* e non della *politics*. Tuttavia, come si è già detto, il cambiamento non è solo stilistico, ma è anche di contenuto. Il “contenuto” che viene revisionato è proprio la componente politica dello Stato, in presenza di una torsione prevalentemente economica dei processi di *governance*. Come Bevir ha notato opportunamente, la *governance* mette in questione i fondamenti della tradizionale politica economica degli Stati, basati sulla consolidata *expertise* di «burocrazia, keynesismo e welfare sociale», in nome di un’*expertise* alternativa, che è stata apprestata da «monetarismo e teoria della *rational choice*»²². In altri termini, le questioni della legalità, dell’occupazione e dell’uguaglianza, che avevano campeggiato nell’orizzonte della politica moderna, durante il cosiddetto capitalismo sociale, hanno ceduto di fronte ad altre priorità, che sono squisitamente economiche e addirittura monetarie. Quella triade gloriosa di obiettivi politici, che aveva un diretto rapporto con la vita delle persone, ha ceduto il passo ad altri obiettivi, come la lotta all’inflazione, che è la priorità dei monetaristi e delle Banche centrali, e la centralità del mercato, che è stata promossa dall’economia globalizzata.

Più in generale, dietro questi cambiamenti di obiettivi si può cogliere l’assunzione da parte dello Stato di funzioni con un timbro economico, piuttosto che politico. Le tendenze neoliberiste non si sono limitate a sottrarre sempre più gli strumenti di politica economica alla responsabilità politica degli Stati: hanno reso gli stati funzionali ai processi di *governance*, trasformandoli in «sito agibile per l’implementazione giuridica necessaria all’apertura dei mercati, alla territorializzazione del lavoro e all’attrazione di finanziamenti e capitali»²³. Altrettanto, via via che si sono estesi i processi di internazionalizzazione delle politiche economiche, gli Stati hanno assunto il volto di soggetti “contranenti”, che negoziano scambi e concordano obiettivi comuni con altri Stati²⁴. Siamo di fronte al fenomeno che Foucault avvertì con anticipo e che chiamò di «governamentalizzazione dello Stato»²⁵. Il contributo di Bazzicalupo è illuminante sui vari raccordi tra *governance* e governamentalità, lungo una storia che ha riformato gli scenari istituzionali e giuridici in termini meno imperativi, puntando su

22. M. Bevir, *Democratic Governance*, Princeton University Press, Princeton 2010, p. 27.

23. S. Chignola, *In the Shadow of the State. Governamentalità, governance, governo*, in G. Fiaschi (a cura di), *Governance: oltre lo Stato?*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008, p. 125.

24. M. R. Ferrarese, *Le organizzazioni internazionali e gli Stati “contraenti”*, in “Rassegna italiana di sociologia”, 2, 2003.

25. Si veda in proposito Foucault, *Sécurité, territoire, population*, cit., p. 112.

risorse di partecipazione e coinvolgimento degli attori, ma ha alimentato al contempo anche nuove gerarchie e criteri normativi, anche se poco visibili.

La torsione economica che la *governance* ha impresso alle dinamiche istituzionali emerge anche sotto un secondo profilo, ossia attraverso un’idea del potere improntata essa stessa a moduli di economicità. Come ricordava Foucault, il sistema giuridico contemporaneo, soprattutto di provenienza americana, è giunto, dopo una fase arcaica e una fase cosiddetta “moderna”, ad adottare nuove forme di razionalità basate sul calcolo dei costi e dei vantaggi delle norme giuridiche e delle pene che esse prevedono²⁶. Da questa prospettiva “razionale”, ciò che importa è la capacità del diritto di raggiungere obiettivi pratici di vario tipo, con strumenti che siano commisurati alle finalità perseguite²⁷.

Su questa scia, i processi di *governance* introducono una nuova “tecnologia del potere”, ispirata a criteri di economicità e di efficienza e i processi decisionali, che rispondono prevalentemente a una logica *problem solving*: le soluzioni vengono immaginate non secondo astratte geometrie sociali e criteri di legalità prestabiliti, ma piuttosto attraverso percorsi che comportano uno scarso dispendio di risorse rispetto ai fini perseguiti. In altri termini, i processi di *governance* sono rivolti a ottenere una effettività dei risultati, che è inversamente proporzionale al dispendio di risorse politiche. Se l’approvazione di una legislazione, specie su temi sensibili, comporta un notevole dispendio di energie, in termini di consenso e di accordi tra varie forze politiche, il coinvolgimento dei soggetti destinatari delle decisioni negli stessi processi decisionali, comporta vari tipi di “risparmio”. Si risparmia sia perché la co-decisione tra soggetti pubblici e soggetti privati si avvale anche di informazioni e input provenienti dagli stessi soggetti destinatari, sia perché le modalità “consensuali” della decisione lasciano supporre che anche i processi di *enforcement* saranno facilitati dal “consenso” delle parti. In tal senso, come osserva Maier, in qualche modo la *governance* corrisponde anche al sogno di un governo “senza politica”. Essa sposta infatti molta parte della decisionalità democratica su organismi tecnocratici e professionali, scommettendo sulla loro intrinseca saggezza e moralità²⁸.

26. Ivi, pp. 8 e ss.

27. Ad esempio, i teorici di *law and economics*, che auspicano istituzioni capaci di far raggiungere l’efficienza economica, teorizzano l’uso di incentivi e disincentivi di vario tipo. Su quella eredità è prosperato l’approccio cosiddetto del *nudging* (si veda R. H. Thaler, C. R. Sunstein, Nudge. *La spinta gentile*, Feltrinelli, Milano 2015).

28. Le cosiddette “comunità epistemiche”, sono circuiti di “sapere” tecnocratico, che assumono decisioni e compiti di coordinamento in aree specialistiche, all’ombra di un alone di prestigio scientifico, come se fossero astratte dalle questioni politiche. Si veda P. M. Haas, *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in “International Organization”, 46, 1, 1992.

Tutto ciò implica naturalmente uno spostamento di attenzione dai grandi obiettivi politici alla soluzione di specifiche questioni di *policy*, con conseguente sottrazione al registro della decisionalità democratica di svariate questioni. Ma, come lo stesso Maier indica, proprio questa espunzione della politica provoca oggi nuove reazioni di solito definite “populiste”, che sono riconducibili a un desiderio di ritorno del *government* a scapito degli spazi della *governance*.

4. *Governance* e diritto

Con la *governance*, non solo la politica ma anche il diritto subisce una mutazione genetica rispetto alla tradizione legislativa instaurata dagli Stati, soprattutto in Europa, dove la legge era espressione di una mentalità normativa e strumento di comando e di omologazione dei comportamenti. La legislazione, che è tipicamente “generale e astratta”, ed è destinata a valere in qualunque contesto e a imporsi indiscriminatamente a tutti, è del tutto disfunzionale rispetto a un mondo ansioso di differenziazioni, in cui i soggetti sono incoraggiati dalla propaganda neoliberale a essere “imprenditori di se stessi”, e dunque ad auto-collocarsi lungo una supposta scala meritocratica. La strumentazione giuridica della *governance*, al contrario, è molteplice e variegata, capace sia di rispondere a specifici bisogni, con decisioni adeguate alla varietà dei casi, sia di rispecchiare le capacità “imprenditoriali” dei soggetti.

Ciò non significa che lo Stato legislatore abbia cessato di esistere: la produzione normativa continua specie quando ci sia bisogno di risposte fortemente simboliche, o che dimostrino una capacità decisionista della classe politica, o che siano relative a questioni etiche “non negoziabili”, o a complessi problemi tecnici, laddove non possano essere utilizzati standard internazionali o altri “misuratori”. La *governance* non ha infatti le capacità simboliche, né le valenze “teologiche” che erano proprie della legislazione: essa opera in un orizzonte di tipo funzionale, in cui i risultati delle decisioni sono misurabili e ricevono dei voti, come uno scolaro in classe.

Di quali strumenti giuridici si avvalgono i processi di *governance*? Come avviene il coinvolgimento degli attori privati? Naturalmente viene subito da pensare ad alcune misure amministrative, come la legge sul procedimento, emanata nel nostro paese nel 1990, o la “conferenza dei servizi”, da essa istituita, come veicoli di partecipazione dei privati. Ma le modalità giuridiche della *governance* sono ben più estese e variegiate delle pur numerose corsie apprestate dal diritto amministrativo a livello nazionale e globale. Esse sono cresciute nel mondo globalizzato parallelamente al numero e ai tipi di registri giuridici disponibili.

La *governance* si avvale insomma di una complessa costellazione di modalità giuridiche, tra cui sceglie in funzione dell’“effettività” che esse possono assicurare. In una strumentazione giuridica così variegata e plurale, due modalità hanno mostrato una particolare capacità di assolvere a finalità di *governance*: le modalità contrattuali e le modalità giudiziarie²⁹. Giudici e contratti, sotto la foggia di svariate vesti (nazionali/internazionali, tipiche/atipiche, pubbliche/private ecc.) svolgono oggi molti dei compiti di governo che nel passato svolgeva la legislazione³⁰. La capacità di *governance* del mondo globale attraverso i contratti (*contractual governance*)³¹ e attraverso le corti (*judicial governance*)³² è oggetto di una letteratura sempre più ricca, che testimonia anche una estrema capacità di ramificazione e di “dislocazione” spaziale.

Ma non è tutto: il registro giuridico della *governance* si avvale anche di modalità cosiddette “alternative”, che replicano in forma privata i “formanti giuridici” già presenti nella strumentazione giuridica degli Stati, specie legislatori e giudici. La strategia della replica ha avuto successo specie nel campo della risoluzione dei conflitti, con il cosiddetto ADR (*Alternative Dispute Resolution*), ossia con la proposta di sostituire, specie in alcuni tipi di controversie, giudici (pubblici) con arbitri o mediatori (privati). Anche attraverso gli arbitrati e altri organismi paragiudiziari³³, che costellano la vita economica internazionale, è stata costruita una nuova infrastruttura giuridica del mondo globale ed è stato promosso un governo sempre più “privato” del mondo³⁴.

La *governance* corrisponde anche a un arricchimento del panorama giuridico, che deriva sia dall’invenzione di nuove modalità giuridiche,

29. Per una indagine più approfondita di entrambe queste forme di *governance*, rimando al mio volume *La governance tra politica e diritto*, cit., specie i capitoli v e vi.

30. Sul “contratto al posto delle leggi”, si veda F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, il Mulino, Bologna 2004.

31. Per una ricognizione sul tema della *governance* «by contract», si vedano in particolare “Indiana Journal of Global Legal Studies”, 14, 2007, interamente dedicato al tema *Governing Contracts. Public and Private Perspective*, e “Law and Contemporary Problems”, 76, 2, 2013, interamente dedicato a *The Public Dimension of Contract: Contractual Pluralism Beyond Privity*.

32. Sul tema della “*governance* giudiziaria”, due letture particolarmente istruttive sono: M. Shapiro, A. Stone Sweet, *On Law, Politics, and Judicialization*, Oxford University Press, Oxford 2002, e S. Cassese, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Donzelli, Roma 2009.

33. Si vedano in proposito W. Mattli, T. Dietz (eds.), *International Arbitration and Global Governance. Contending Theories and Evidence*, Oxford University Press, Oxford 2014, e M. R. Ferrarese, *Sulla governance paragiudiziaria. Arbitrati e investimenti esteri*, in “Politica del diritto”, 3, 2014.

34. Si veda M. R. Ferrarese, *Transnational private regulation con altri mezzi. Arbitrati, investimenti esteri e lotte sulla regulation*, in F. Cafaggi (a cura di), *Regolazione transnazionale e trasformazioni dello Stato*, il Mulino, Bologna 2016.

come la *soft law*, sia dalla richiamata in servizio di modalità giuridiche tradizionali. Lungo il passaggio da un assetto prevalentemente centralizzato a un contesto decentrato e “poliarchico”, tornano in auge modalità giuridiche “fattuali”³⁵, che la modernità aveva espunto o ridotto ai margini, quali «hidden hands, habits, patterned behavior and cultural mores»³⁶. Il ritorno di queste modalità è stato altamente funzionale alla creazione di assetti giuridici del tutto privati. Lungo queste linee, l’ordine giuridico del mondo impostato dallo Stato moderno ha perso via via molti dei tratti forti che lo caratterizzavano nel passato e si è ristrutturato secondo modalità più libere, più flessibili, mobili, reattive e rivedibili: esattamente il contrario di ciò che l’ordine giuridico moderno voleva essere.

La *lex mercatoria* costituisce l’esempio più noto e più efficace di un complesso di regole che rispondono integralmente a un principio di auto-normazione, e che dunque vengono usate e gestite dagli stessi soggetti privati che le hanno create³⁷. Essa regge efficacemente gran parte delle operazioni di scambio commerciale tra imprese a livello transnazionale³⁸, testimoniando la forte presenza di una logica giuridica “ordinamentale” nel nostro mondo: una logica che Santi Romano aveva visto all’opera, già nel 1909, ben prima del processo di globalizzazione³⁹, e che Carl Schmitt nei *Tre tipi di pensiero giuridico* aveva cristallizzato come «ordinamento concreto», ossia come «istituzione»⁴⁰. Anche in altre aree giuridiche, e specie nel diritto internazionale, è emerso un vistoso fenomeno di diritto creato in via informale, che assume elevate capacità di governo⁴¹. Nell’uno e nell’altro caso si assiste a un inedito caso di “tradizione giuridica inventata”, per riprendere la celebre espressione di Hobsbawm⁴²: un diritto sedicente “consuetudinario”, che in realtà

35. Tra i vari scritti di P. Grossi sul tema si veda *Sulla odierna fattualità del diritto*, in “Giustizia civile”, 1, 2014. Il concetto è presente altresì nel mio *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna 2000.

36. K. J. Holsti, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, in Roseneau, Czempel (eds.), *Governance without Government*, cit., p. 32.

37. Ma sotto il velo dell’“autoregolazione”, le regole sfuggono spesso alla prova dell’*enforcement*, e di una “etica d’impresa” che è spesso una finzione, e permettono svariate forme di abuso e di lesione di diritti, specie a livello transnazionale.

38. Per un efficace ritratto della *lex mercatoria*, si veda Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit.

39. S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969.

40. Il saggio *I tre tipi di pensiero giuridico*, del 1934, è contenuto in C. Schmitt, *Le categorie del “politico”*, il Mulino, Bologna 1972.

41. J. Pauwelyn, *Informal International Lawmaking: Framing the Concept and Research Questions* (February 1, 2011), in <http://ssrn.com/abstract=1738464> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1738464>.

42. E. Hobsbawm, T. Ranger, *L’invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino 1994.

non ha dietro di sé il peso e la forza della storia, ma è piuttosto frutto di recente creazione.

5. Nota conclusiva

I vari processi di *governance* hanno comportato un rimaneggiamento significativo delle linee portanti del vecchio ordine. La creazione e la fruizione di numerosi registri giuridici, editi e inediti, permettono di rispondere alla specificità dei contesti e delle situazioni, nonché ai variabili bisogni della vita sociale ed economica del nostro mondo. Allo stesso tempo, chiusa l'epoca delle istituzioni "a denominazione di origine controllata", che dominavano nel mondo moderno, la *governance* non appare all'altezza delle sue promesse liberatorie. Se si dovesse tracciare un frettoloso bilancio, questo non potrebbe fuoriuscire dall'ambivalenza tra due opposte realizzazioni. Da una parte, la creazione di nuovi canali di partecipazione e di nuove opportunità di pluralismo e di collegamento internazionale e globale che il vecchio ordine politico e giuridico, incentrato sugli Stati, non prevedeva e non permetteva. Dall'altra, una significativa compressione della politica democratica e delle sue poste in gioco, a vantaggio di una sempre più ampia privatizzazione del governo del mondo. Due facce che non sono in equilibrio.

Sugli usi di *governance*

di Sabino Cassese

“Governance” non ha equivalenti nell’italiano moderno. L’equivalente “governanza” si trova soltanto in testi che risalgono a tre-quattro secoli or sono. “Governance” ha tuttavia assunto oggi un posto importante sia nelle scienze sociali, sia nella politica, per cui è importante accertare da dove abbia origine il concetto che la parola indica.

Nonostante alcuni usi sporadici precedenti, si può dire che “governance” nasca con lo sviluppo della globalizzazione istituzionale. Quindi, nella seconda fase della seconda globalizzazione, quando la globalizzazione economica, aperta dalla Seconda guerra mondiale, viene seguita dallo sviluppo di istituzioni sovranazionali.

Queste istituzioni, la maggior parte delle quali nascono negli ultimi trent’anni, hanno una caratteristica fondamentale, quella di essere istituzioni settoriali, chiamate a regolare singoli campi, il commercio, l’uso del mare, l’ambiente, il trasferimento di rifiuti nucleari, il lavoro, la sanità, l’agricoltura ecc. Per ognuno di questi campi, vi sono quelli che ormai si chiamano diffusamente regimi regolatori globali, alcuni con un alto grado di istituzionalizzazione (al vertice c’è un’istituzione globale, come l’Organizzazione mondiale del commercio), altri con un basso grado di istituzionalizzazione (al vertice vi è un organismo privato, o misto, o addirittura semplicemente una associazione di regolatori nazionali, come, ad esempio, nel caso della “Basel Committee”). Questi regimi regolatori hanno, a un certo punto, acquisito due caratteristiche. La prima è la densità, nel senso che non vi è quasi alcun campo di attività umana che non abbia un referente sovra-nazionale settoriale. La seconda è la interconnessione, nel senso che tra questi regimi si sono stabiliti “links” o passerelle, che collegano l’uno all’altro (ad esempio, l’Organizzazione mondiale del commercio fa riferimento a standard sanitari e fitosanitari dettati dalla Food and Agriculture Organization – FAO).

È a questo punto che emerge una singolare contraddizione: a livello mondiale non c’è un “government”, non c’è, cioè un organismo unitario di regolazione, guida, controllo (l’unica organizzazione di carattere generale, l’Organizzazione delle Nazioni Unite, è una “forum organization”,

non una “service organization”); tuttavia, vi è un’azione di regolazione, guida e controllo, con risultati spesso contraddittori, incompleta, ma simile a quella che si avrebbe se ci fosse un “government” unitario. A questo punto, occorre un termine che identificasse tale nuova realtà, di un’attività normalmente imputata a un soggetto, che esiste anche se non esiste il soggetto che normalmente la svolge. Ecco quindi la ragione del titolo del volume a cura di J. N. Rosenau and E. O. Czempiel, *Governance without Government. Order and Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1992), che ha aperto la strada all’uso diffuso di “governance”. A questo uso specifico, dovuto alla necessità di identificare una nuova realtà, un fenomeno nuovo, sono subito seguiti altri usi della parola inglese, che sono meno necessari, perché diretti a studiare fenomeni noti e qualificabili con termini consueti. Quello più noto e diffuso è “governance” societaria o aziendale, che contraddistingue gli organi amministrativi di vertice delle imprese, che potrebbero tranquillamente essere indicati facendo ricorso alle espressioni consuete, perché, in questo caso, non si verifica quella scissione azione del governare – organo di governo che ho prima indicato per lo spazio globale. In questo diverso contesto esiste un apparato di guida a carattere unitario e da esso discende l’azione di guida che col termine inglese si vuole indicare.

Ma ormai il termine è entrato nell’uso, si è diffuso e ha finito per indicare sia l’organo di guida sia l’azione di guida, perdendo, fuori del contesto dello spazio globale, il suo significato originario.

Corporate governance tra contrattualizzazione e competizione regolamentare

di Guido Rossi

1. Il diritto societario unitario alla fondazione della Rivista

Il senso delle trasformazioni che hanno travolto il diritto societario negli ultimi decenni¹ dando luogo alla cosiddetta *corporate governance* può essere colto sinteticamente a partire dalle argomentazioni che proponeva Ascarelli nel 1956, quando considerava che ogni riforma necessaria, come la disciplina delle società quotate in borsa, dovesse essere in funzione di un ordinamento generale della Società per azioni che doveva rimanere sostanzialmente unitario. Scriveva Ascarelli (1956, p. 19): «questa unitarietà spiega perché la storia legislativa delle Società per azioni nell'ultimo cinquantennio sia caratterizzata da un irrigidimento della disciplina attraverso la moltiplicazione di norme inderogabili».

La spina dorsale del diritto societario, nella visione di Ascarelli, era inevitabilmente legata alla tesi e ai problemi della dissociazione fra proprietà e controllo, ben centrale al capitalismo di produzione, fin dal famoso libro di Berle e Means del 1932. A questa impostazione tradizionale non mancavano, tuttavia, degli originali colpi d'ala, dove la stessa dissociazione si dissipava – e il tema è ancora vivo – in gruppi di potere nelle loro possibili caratteristiche, sia trasparenti sia, molto più spesso, opache. E questo “controllo preconstituito” non pareva proprio aver ricevuto adeguata disciplina nel codice civile, né nelle leggi speciali. Questa osservazione vale oggi come allora e, d'altra parte, non pare affatto estranea anche agli altri ordinamenti.

Su entrambi i punti focalizzati da Ascarelli – disciplina unitaria e un nucleo di norme inderogabili – nei sessant'anni successivi si imporranno importanti rotture. È da tempo ormai che la cosiddetta teoria generale del diritto societario ha abbandonato la dicotomia proprietà-controllo, per

1. Debbo qui precisare che farò riferimento solamente alle Società per azioni, perlopiù quotate, e non alle Società di persone, anche se la disciplina di queste ultime pure entrata nel gioco delle regolamentazioni e delle libertà statutarie è spesso intervenuta in modo decisivo anche nei mercati finanziari.

affidarsi alla diversa imperante teoria economica ispirata da Ronald Coase, in base alla quale le norme imperative impediscono la libertà di mercato, sicché la Società per azioni deve affidarsi al contratto. Quella teoria, espressa già nel suo articolo del 1937, *The Nature of the firm* (Coase, 1937, p. 386 ss.), ma diventata modello imperante a seguito della pubblicazione, nel 1960, del suo *The Problem of Social Cost*, sostiene che la società diventa essa stessa un *Nexus of contract* (Coase, 1960, p. 1 ss.), una “rete” di accordi tra privati. Così il diritto scompare di scena, per lasciare il posto all’autonomia privata.

Non credo dunque di potermi iscrivere tra i pugnaci sostenitori del cosiddetto “diritto societario della crisi”, che pur accoglie autorevoli adepti. La verità è che il periodo di rottura è iniziato molto prima e con situazioni economico-politiche che hanno travolto gli ordinamenti, con un’alluvione di norme regolamentari, in continuo rifacimento e contraddizione, influenzate da dottrine economiche neoclassiche, assai discusse, alle quali i giuristi si sono spesso supinamente e goffamente adeguati.

Il cosiddetto “diritto societario della crisi”, al di là delle mode qualificatorie accademiche, a ben vedere, nelle regole che paiono contraddistinguere, sfocia in un edificio normativo del tutto disarmonico, dove il sopravvento è stato preso dal diritto fallimentare.

2. La Società per azioni oggi

Se consideriamo l’attuale disciplina della Società per azioni, il cambiamento rispetto al passato appare potente e diventa quasi un rovesciamento. Non più, dunque, disciplina unitaria e norme inderogabili, bensì competizione regolamentare e contrattualizzazione del diritto societario, principi e concetti apparentemente opposti, ma che hanno entrambi la chiave di lettura nella fondamentale tesi della deregolamentazione a favore della supposta efficienza del libero mercato, che tenta qui un vano inquadramento unitario nel cosiddetto mercato delle regole. Libertà statutaria e deregolamentazione sono strettamente collegate sicché la prima pare conseguenza ineludibile della possibilità di libere scelte regolatorie che si pongono al di fuori delle norme inderogabili e imperative del singolo Stato.

Il *Leviatano* di Thomas Hobbes ha ormai perso, nell’ambito del diritto delle società, e oggi del correlato capitalismo finanziario globale, ogni dignità e forza, frantumandosi in centri di potere spesso arbitrario, poiché incontrollato, potere di indiscussa supplenza alle norme inderogabili, ma che si erge, rispetto alla loro inconsistenza, minaccioso nei confronti dei diritti fondamentali.

Il sopravvento delle teorie economiche neoliberaliste, in altri termini, fa scomparire di scena il diritto, per lasciare il posto all’autonomia privata.

Ugualmente esso ha travolto la stessa dogmatica giuridica in questi ultimi decenni, a seguito del dominio dell'economia sulla politica e delle profonde conseguenti trasformazioni del capitalismo di produzione in capitalismo finanziario, in una dimensione nella quale manca qualsiasi efficacia (*Enforcement, Gewalt*) di un inesistente diritto globale.

In questa situazione di spinta deregolamentazione, il titolo di un raffinato articolo di Floriano D'Alessandro (2003, p. 34 ss.), *La provincia del diritto societario inderogabile (ri)determinata. Ovvero: esiste ancora il diritto societario?*, sintetizza bene il problema. Ma altrettanto doveroso appare citare il libro di R. A. Posner, *A Failure of Capitalism*, già uno dei massimi rappresentanti del movimento della *Law and Economics*, che ha avuto l'onestà intellettuale di rivedere e criticare le proprie precedenti posizioni.

La deregolamentazione, alla quale è seguita quasi dovunque la totale libertà statutaria, ha sostituito la persona giuridica governata dalle norme imperative con la cosiddetta *governance*, nata dalle ideologie del contratto, cioè da quel non-luogo del diritto come è stato definito da Friedrich Hegel e Jules Coleman. Diventa allora quasi impossibile ritrovare una definizione giuridica valida, unitaria e di carattere generale per la Società per azioni, poiché ognuna di esse costituirà una identità a sé, atipica, rispetto alle altre e legata solo alle variabili regole del suo statuto, libero da qualsivoglia forma di indisponibilità.

3. La metamorfosi societaria

Il diritto societario stava profondamente cambiando. In Italia, una decisiva rottura avvenne nel 1974, con l'istituzione della Consob, «il cui avvento», come sostenne Ariberto Mignoli (1981, p. 759), «segna un momento importante della vita azionaria del nostro Paese: è il momento quando le idee escono dai libri e si rovesciano nella vita».

Quelle parole furono pronunciate in un convegno veneziano del 1981, dal titolo *L'informazione societaria*, che era la testimonianza che il diritto societario stava profondamente cambiando, e che la dissociazione tra proprietà e controllo non costituiva più il perno dei suoi problemi, poiché con la trasformazione in atto del capitalismo di produzione in capitalismo finanziario sia la proprietà sia il controllo avevano protagonisti diversi, a oggi completamente irriconoscibili.

La metamorfosi societaria andava in parallelo allo sfaldamento totale della figura dell'azionista-proprietario, autorizzando all'intervento al voto in assemblea, attraverso l'istituto della *Record Date*, chi azionista non è più. Cadeva così un altro mito centrale del diritto societario racchiuso nella formula "un'azione, un voto". L'opacità assoluta del controllo si coniugava poi definitivamente in quelli che già Ascarelli aveva qualificato come i

“prepoteri”, certamente lontani da qualunque trasparenza societaria e con strana assonanza con il concetto, su cui si tornerà nel PAR. 6, di “prepotenti” (Ascarelli, 1956, pp. 10 e 34).

E così anche il ruolo del legislatore è andato in questi sessant’anni via via degradando: un degrado della tecnica legislativa dovuta soprattutto alla quantità di leggi imprecise che dominano il mercato degli ordinamenti societari, spesso sprovvisti di norme imperative, le uniche in grado di garantire con sicurezza il diritto sovente vittima di contraddittorie interpretazioni. Questo collegamento tra sicurezza dei diritti e ordinamento risale a Thomas Hobbes e a Stuart Mill e si è perduto col processo di globalizzazione e con la rottura delle strutture giuridiche degli ordinamenti nazionali che garantivano *enforcement* e sanzioni.

Non è un caso che dove governa la competizione regolamentare e quando vien quindi affievolita, come indicava Walter Benjamin, la violenza (*Gewalt*) della norma imperativa, la sanzione si trasforma sovente in *Shame Culture*, così come avviene nei mercati finanziari cinesi di Shanghai e Shenzhen e in qualche caso negli Stati Uniti d’America.

È bene a questo punto precisare ancora che l’arretramento o il degrado qualitativo del legislatore non hanno affatto provocato la sua scomparsa, bensì addirittura un suo incremento, una sorta di elefantiasi varia e scomposta, che corrisponde alle due principali caratteristiche che dominano il sistema: la competizione regolamentare e la contrattualizzazione di quel che rimane nel diritto societario.

L’aver pensato che il mercato potesse darsi le sue regole con posticci riferimenti a teorie economiche neoliberaliste ha ridotto, come ho sopra accennato, la Società per azioni a quel *Nexus of contracts* che ha accompagnato la deregolamentazione e ha ridotto le singole società quasi a costituire un contratto atipico, ognuno diverso dall’altro, sostituendo la dissociazione tra proprietà e controllo con la teoria vaga e imprecisa della *governance*.

È così che il diritto societario è diventato, mi sia concesso il riferimento a un magnifico racconto di Jorge Luis Borges *La biblioteca di Babele*, di sapore kafkiano, dove ogni libro è autonomo, ma informe e caotico e alla fine la biblioteca «illimitata, periodica e infinita» è inutile. La Biblioteca di Babele e il nuovo diritto societario costituiscono un parallelo inquietante con implicite illuminanti conseguenze.

4. L’interpretazione e la traduzione della norma giuridica

Altrettanto autonomo, informe e caotico, ogni libero statuto di società ha lasciato il campo di influenza ad altre discipline, dove l’interferenza di linguaggi diversi ha purtroppo provocato sovente la perdita di significato delle parole, e così anche degli istituti giuridici, sicché sempre più arduo e

quindi incerto diventa l'essenziale problema dell'interpretazione del diritto. Insomma, l'interpretazione come principale problema del diritto, che ha travagliato generazioni di giuristi, si è trasformata in una sorta di attività di traduzione, sicché le parole riescono spesso a trasformarsi in base a non chiari riferimenti a istituti di diritto straniero, fra i quali in modo particolare quelli che fanno capo al *Common Law*.

Tutto ciò trasforma l'attività giuridica in disciplina di traduzione, creando incertezze, difficoltà e manipolazioni, che si riscontrano anche nella decadenza della giurisprudenza, la quale ha purtroppo perso una buona parte della funzione creativa che le riconosceva Piero Calamandrei. Posso aggiungere che i volumi di James White, *When Words Lose their Meaning*, ma soprattutto *Justice as Translation* costituiscono due irrinunciabili riferimenti per l'indagine sulle nuove strutture e sulle profonde trasformazioni del diritto societario, il quale, a seguito della sua contrattualizzazione, rimane confuso e senza guida, battendo il passo, nelle retrovie di una caotica rampante economia globalizzata. Questa si presenta, si cambia e si automanipola, ma con la pretesa, secondo l'espressione di White, di una cultura totale atta a governare il mondo. I vecchi strumenti del diritto subiscono, al loro interno e al loro fianco, l'influenza dominante di discipline multiformi e diverse subendo strutturali modifiche in una ricaduta di maggior disordine, dove alle regole subentrano le forze del mercato, realizzando così la straordinaria intuizione del grande poeta W. Auden: «When words lose their meaning, physical forces take over».

Oggi il diritto societario, un vasto e sbrindellato tappeto di normative, fa poi capo, ormai dovunque, a una serie di autorità indipendenti che normano, processano e sanzionano, ma finalmente sono state censurate dalla CEDU per il mancato rispetto dei diritti umani fondamentali (Cour Européenne des Droits de l'Homme, 4 marzo 2014). Il conseguente proliferare di organismi di *compliance* e di Comitati interni ai consigli di amministrazione, nonché il ricorso continuo all'autoregolamentazione, hanno provocato soverchie difficoltà di conduzione delle società, che vivono nell'incubo di incorrere in sanzioni di diritto penale e amministrativo di cui faticano spesso a comprendere il dettato.

Il *Regulatory overshooting* aveva già contraddistinto i decenni precedenti con leggi sempre più numerose e complesse, né ha mai preso forma il suggerimento di Joseph Stiglitz (2006) di dar luogo a «una struttura legale internazionale, con efficacia garantita da una Corte internazionale, per far funzionare in modo non distorto l'economia globale» (Rossi, 2007, p. 42). Anzi, purtroppo, la situazione è andata peggiorando (Stiglitz, 2010).

La costante opera di traduzione di parole manipolate, che hanno perso il loro significato, richiesta ai giudici penali e ai regolatori è ben lungi dal realizzare quella sicura attività sillogistica del giudice, con premessa nella

norma inderogabile, che tanto decantava Cesare Beccaria. Può bastare al proposito un cenno all'ultima conseguenza della contrattualizzazione di diritto societario che si è ripercossa persino nella amministrazione della giustizia, cioè nella formula penale amministrativa del *Justice by deal* (Garon, Servan-Schreiber, 2013), che spesso, come osserva Crespi (2015), di fronte al carattere «illegale e sproporzionato» delle ammende e delle sanzioni pecuniarie non lascia alle società alcuna possibilità di difesa qualunque strumento di *Compliance* esse adottino.

L'incertezza interpretativa non può dunque costituire un alibi per giustificare l'uso indiscriminato e arbitrario dei poteri di autorità indipendenti e magistratura inquirente.

Ultimo fenomeno della contrattualizzazione è la previsione contrattuale del divieto di agire attraverso *class action*, imponendo il ricorso all'arbitrato. Un ripensamento della stessa ammissibilità delle *class action* è di estrema attualità negli Stati Uniti, attualmente al vaglio della Corte Suprema. Un recente prezioso volume di John C. Coffee jr., *Entrepreneurial Litigation: Its Rise, Fall and Future*, esamina l'origine, lo sviluppo e le distorsioni delle Corti, delle Autorità indipendenti, soprattutto la SEC e gli avvocati specialisti, interessati al loro *contingent fee* piuttosto che a fini di giustizia.

5. La competizione fra ordinamenti

La contrattualizzazione del diritto societario ha tolto – ripeto – valore alle norme imperative e ha favorito la competizione fra ordinamenti. Le recenti esperienze, anche italiane, di cui ampia notizia, documentazione e commento ha dato la “Rivista delle società” in tema di fusione transfrontaliera del “gruppo FIAT-Chrysler” (“Rivista delle società”, 2014, pp. 1126 ss.), stanno forse a dimostrare che gli scopi delle scelte non sono dovuti solo alla ricerca di norme diverse (*ruled-based*) come avviene negli Stati Uniti, ma anche alla ricerca di ordinamenti fiscalmente meno rigorosi (*cost-based*), come succede più frequentemente in Europa. La fusione transfrontaliera FIAT-Chrysler sta però a dimostrare che i due scopi spesso coincidono. Ma di tutti questi aspetti parlerà più diffusamente Marco Ventoruzzo (2016).

A questo punto forse non mi resta che sottolineare, ritornando al sempre più appropriato paragone con il racconto di Borges, che anche le nuove competizioni regolamentari altro non costituiscono che nuovi scaffali della “Biblioteca di Babele”. Ma è bene altresì aggiungere che la concorrenza tra ordinamenti, nell'assenza totale di una regolazione mondiale multiforme, ha un duplice sbocco: verticale, con il ricorso ad ordinamenti esterni o a regole sovranazionali, e orizzontale, con regole nazionali dalle più svariate fonti del diritto. Il disegno che ne risulta manca pertanto di

un'impostazione unitaria. È competizione anch'essa del tutto sregolata, alla quale sarebbe inadatta, e in verità quasi impensabile, qualsiasi disciplina. Non è infatti un caso che anche il recentissimo modello di Società per azioni da adottare in tutti gli Stati membri europei per una disciplina societaria uniforme, con trattazione dei maggiori tradizionali e dibattuti istituti societari, lo European Model Company Act (EMCA), predisposto da un autorevole gruppo di professori ed esperti e in attesa di una valutazione da parte delle autorità dell'Unione, ha lasciato ancora ampio spazio alla competizione regolamentare (European Model Company Act Group, p. 4 s.).

Naturalmente l'alluvione legislativa continua da tutte le fonti, e basti proprio ora pensare alle recentissime disposizioni sulla vigilanza bancaria da parte della BCE e il conseguente intreccio con le norme interne, di assai difficile interpretazione. Tuttavia, né di queste né di altre norme, che potrebbero completare un quadro in continua evoluzione, intendo trattare, poiché a me pare essenziale averne delineato, pur nella loro confusione, le fondamentali caratteristiche.

6. La *corporate governance* e il “prepotere” societario

La metamorfosi del diritto societario ha dunque via via distrutto o dissipato alcuni dei tradizionali miti indiscussi, alla base della legislazione, della dottrina, della giurisprudenza e della prassi societaria. Lo stesso concetto di persona giuridica che ha accompagnato lustri di dottrina societaria è stato definitivamente sostituito dalla *corporate governance*.

Ma è vero che ogni statuto societario, secondo le sempre attuali intuizioni di Santi Romano, diventa a sua volta un ordinamento, nel quale la generica *governance* trova una sua spesso non limpida soluzione, all'interno della quale emergono gruppi di potere che la perspicua visione di Ascarelli aveva individuato come “prepotere”. Egli scriveva infatti nell'articolo citato: «questa precostituzione del controllo è assai frequente (e in tutte le società), vuoi che il controllo sia concentrato nel gruppo che simultaneamente detiene la maggioranza del capitale azionario, vuoi sia concentrato in un gruppo che invece detiene una minoranza del capitale azionario» e aggiungeva «l'errore della nostra disciplina giuridica sta proprio nell'aver ignorato e nell'aver supposto che le decisioni delle assemblee delle società nascano dal causale incontro di azionisti isolati anziché esprimere un'azione concertata di gruppi precostituiti» (Ascarelli, 1956, p. 13). Quanta parte di una ripetitiva dottrina è purtroppo oggi ancorata su posizioni di superficiale arroganza, proposte come viatico della modernità!

La caratteristica essenziale del potere precostituito è ora la completa opacità. Non è certo un caso che le autorità di controllo abbiano come

principale funzione il creare la trasparenza, la *disclosure* che serve appunto a combattere l'opacità all'interno delle società prima ancora che nei mercati finanziari.

È pur vero che il dualismo azionisti-amministratori rimane apparentemente sempre aperto, come sempre aperto rimane il mito del "creare valore per gli azionisti", quale vero interesse sociale, che molto giustifica e che si riduce sovente ad operare nel breve termine e raccogliere i risultati positivi, il cui principale scopo sembra essere quello di rimpinguare i compensi e le *Stock Options* di amministratori e manager. Tra i tantissimi studi di avanguardia al riguardo rimangono sempre quelli di Lucian Bebchuk (Bebchuk, Cohen, Ferrel, 2004, pp. 783 ss.; Bebchuk, Weisbach, 2010, pp. 939 ss.) e quello recente omnicomprensivo delle diverse tesi sulla *Corporate governance* di Robert Clark (2015, pp. 321 ss.).

Nell'ulteriore ordinamento di autoregolamentazione la nostra Biblioteca di Babele ha aggiunto lo scaffale dei *Compliance Programs*, traballanti scudi a tentata parziale copertura della responsabilità penale, coadiuvati dalla massima collaborazione interna da parte della società e dei suoi consulenti.

Insomma il legislatore del capitalismo finanziario del libero mercato efficiente ha compiuto ancora una rinuncia al principio di legalità, privilegiando la libertà contrattuale come regola fondamentale e implicitamente riconoscendo che la norma giuridica non è in grado di colpire gli illeciti e non costituisce nei loro confronti neppure un deterrente.

Ciò è avvenuto nel tentativo di controllare amministratori e manager per impedire che compiano attività non finalizzate all'interesse sociale, la cui definizione è ormai soggetta ad ogni tipo di finalità e di funzioni, contrastanti l'una con l'altra.

Gli amministratori indipendenti, infine, sono forse l'ultimo accanito esempio di una nuova categoria introdotta nel sistema di controlli interni e sui quali ormai esiste copiosissima letteratura (Tombari, 2014, pp. 42 ss.), anche se oltre ad aver dimostrato la loro inutilità, sono d'autorevole dottrina stati accusati di aver costituito una delle cause della recente crisi del sistema societario, che ha dato poi origine all'intera crisi economica (Bainbridge, 2008, pp. 177 ss.; 2012, pp. 77 e 103).

L'ultima prova di un disfacimento generalizzato delle istituzioni societarie ha avuto conferma in una delle società più importanti del listino italiano: Unicredit². Siamo di fronte a una sorta di singolare ritorno al diritto

2. Infatti, in applicazione di norme statutarie, tra le quali l'introduzione del voto di lista, legislativamente previsto per la tutela delle minoranze azionarie, l'assemblea del 13 maggio 2015 per la nomina degli amministratori ha avuto un risultato sorprendente: sedici amministratori, compresi quelli con tutte le deleghe, sono stati eletti dalla lista di minoran-

canonico e la regola benedettina così ripresa da Edoardo Ruffini (1976, p. 29) nel classico libretto *Il principio maggioritario*: «quando la minoranza supera in zelo, autorità e dignità la maggioranza, quest'ultima soccombe, dovendosi i più chiamare i meno e i meno chiamare i più».

La “sanior pars”, come argomentava Nicolò Cusano, vince sul numero per il diritto dei canonisti. Vien qui comparativamente da ricordare l'espressione di un grande banchiere nella storia del capitalismo italiano del secolo scorso, Enrico Cuccia: «le azioni a volte si pesano e non si contano». Ma è sempre la minoranza “la sanior pars”? O dietro la minoranza si nasconde il potere preconstituito di cui parlava Ascarelli? Un potere opaco e di difficile identificazione, corrispondente peraltro al modo poco trasparente con cui si costituiscono le maggioranze?

Quelle maggioranze che hanno fatto cadere l'altro mito: “un'azione un voto” non solo con le azioni totalmente disgiunte dal voto, ma con le azioni con il voto maggiorato e con il voto multiplo di recente introduzione anche in Italia, e con un invito da parte del Parlamento europeo agli Stati membri di favorire gli azionisti stabili con azioni di fedeltà, in aperta dissonanza con un apparente ritorno al principio della contendibilità delle società con le nuove discipline sulle offerte pubbliche d'acquisto obbligatorie (Commissione europea, 2012, p. 3; Parlamento europeo, al “considerando” 9-bis).

Senza insistere oltre, non mi resta che concludere che il contratto nelle sue varie forme e dimensioni ha oramai avuto il sopravvento sulla regolamentazione del diritto societario e la Biblioteca di Babele, sempre più ricolma di scaffali, è più che mai infinita e confusissima.

Riferimenti bibliografici

- ALESSANDRI A. (2016), *Profili penali delle procedure concorsuali. Uno sguardo d'insieme*, in A. Jorio, B. N. Sassani (a cura di), *Trattato delle procedure concorsuali*, vol. IV, Giuffrè, Milano.
- ASCARELLI T. (1956), *I problemi delle società anonime per azioni*, in “Rivista delle società”, pp. 3 ss.
- BAINBRIDGE S. M. (2008), *The New Corporate Governance in Theory and Practice*, Oxford University Press, New York.
- ID. (2012), *Corporate Governance after the Financial Crisis*, Oxford University Press, New York.

za, mentre quella di maggioranza ne ha eletto uno solo, con la qualifica di indipendente. Sulla inutilità degli indipendenti s'è già detto, ma maggior cura dovrebbe essere dedicata alle strutture nuove che la libertà statutaria ha portato, nella creazione di preconstituiti opachi poteri, che sopravanzano azionisti, amministratori e organismi di controllo. Quello che sorprende è che tutto, nel caso indicato, sia apparso regolare e che la maggioranza, costituita soprattutto da fondi che amministrano denaro altrui, nulla abbia obbiettato.

- BEBCHUK L.A., COHEN A., FERREL A. (2009), *What Matters in Corporate Governance?*, in “Review of Financial Studies”, 22, 2, pp. 783 ss., e *Harvard Law School John M. Olin Center Discussion Paper*, n. 491, 2004, in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=593423.
- BEBCHUK L.A., WEISBACH M. S. (2010), *The State of Corporate Governance Research*, in “Review of Financial Studies”, 23, 3, pp. 939 ss.
- BERLE A. A., MEANS G. C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan, New York (trad. it. di G. A. Brioschi e G. M. Ughi, *Società per azioni e proprietà privata*, Einaudi, Torino 1966).
- CALAMANDREI P. (1999), *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Firenze.
- CEDU (COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME) (2014), sentenza *Grande Stevens et autres c. Italie*, 4 marzo, disponibile, nella versione in italiano, sul sito del ministero della Giustizia e riportata in estratto in “Giur. comm.”, 2014, II, pp. 546 ss.
- CLARK R. C. (2015), *Harmony or Dissonance? The Good Governance Ideas of Academics and Worldly Players*, in “The Business Lawyer”, 70, Spring, pp. 321 ss. (anche in http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2597337).
- COASE R. (1937), *The Nature of the Firm*, in “Economica”, 4, 16, pp. 386 ss.
- ID. (1960), *The Problem of Social Cost*, in “The Journal of Law and Economics”, 3, pp. 1 ss.
- COFFEE J. C. JR. (2015), *Entrepreneurial Litigation: Its Rise, Fall and Future*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- COMMISSIONE EUROPEA (2012), *Action Plan, European Company Law and Corporate Governance – A Modern Legal Framework for More Engaged Shareholders and Sustainable Companies*, 12 Dec., COM(2012) 740.
- CRESPI A. (2016), *Sentenze opache e legalità “formalistica”*, in “Rivista delle società”.
- D’ALESSANDRO F. (2003), *La provincia del diritto societario inderogabile (ri)determinata. Ovvero: esiste ancora il diritto societario?*, in “Rivista delle società”, pp. 34 ss.
- EUROPEAN MODEL COMPANY ACT GROUP (2015), *European Model Company Act (EMCA)*, redatto su iniziativa dei proff. P. Krüger Andersen e T. Baums da una commissione di 20 studiosi, settembre, in <http://law.au.dk/forskning/projekter/europeanmodelcompanyactemca/>.
- GARAPON A., SERVAN-SCHREIBER P. (éds.) (2013), *Deals de justice. Le marché américain de l’obéissance mondialisée*, PUF, Paris.
- Gruppo Fiat-Chrysler, documentazione societaria relativa alle fusioni transfrontaliere del gruppo* (2014), in “Rivista delle società”, pp. 1126 ss.
- MIGNOLI A. (1981), *I venticinque anni della rivista*, in “Rivista delle società”, pp. 753 ss.
- PARLAMENTO EUROPEO (2015), *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2007/36/CE per quanto riguarda l’incoraggiamento dell’impegno a lungo termine degli azionisti e la direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda taluni elementi della relazione sul governo societario*, 12 maggio, in <http://www.europarl.europa.eu>.

- POSNER R. A. (2009), *A Failure of Capitalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ROMANO S. (1946), *L'ordinamento giuridico*², Sansoni, Firenze.
- ROSSI G. (2007), *Dalla compagnia delle Indie al Sarbanes-Oxley Act*, in *La società per azioni oggi*, Atti del convegno internazionale di studi di Venezia, 10-11 novembre 2006, Giuffrè, Milano, pp. 27 ss.
- RUFFINI E. (1976), *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Adelphi, Milano.
- STIGLITZ J. E. (2006), *Making Globalization Work*, Norton, New York (trad. it. di D. Cavallini, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino 2006).
- ID. (2010), *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, Norton, New York (trad. it. di D. Cavallini, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino 2010).
- TOMBARI U. (2014), *Amministratori indipendenti, "Sistema dei controlli" e corporate governance: quale futuro?*, in Id. (a cura di), *Corporate governance e "sistema dei controlli" nella s.p.a.*, Giappichelli, Torino, pp. 35 ss.
- VENTORUZZO M. (2016), *Regulatory Competition and Freedom of Contract in US Corporate Law*, in "Rivista delle società".
- WHITE J. B. (1984), *When Words Lose Their Meaning: Constitutions and Reconstitutions of Language, Character, and Community*, The University of Chicago Press, Chicago.
- ID. (1990), *Justice as Translation*, The University of Chicago Press, Chicago.

Governance e anti-*governance*.

Note sulla *impasse* attuale della politica democratica

di Charles S. Maier

Scrivo queste note mentre è ancora fresco il ricordo del discorso, durato un'ora e un quarto, di Donald Trump alla Convenzione nazionale repubblicana. Trump ha promesso che si impegnerà, il giorno stesso della sua nomina, a restaurare la legge e l'ordine, a rendere omaggio alla polizia, a far cessare l'immigrazione illegale, aggiungendo che solo lui può realizzare queste cose. Il lascito della sua rivale Hillary Clinton, ha dichiarato, è «morte distruzione terrorismo e debolezza». A circa un miglio da dove un futuro presidente Trump potrebbe governare, il Governance Center of Excellence del World Resources Institute «lavora con società civile, governi, agenzie di sviluppo, imprese, e altre istituzioni, per migliorare i processi decisionali e i contesti legali [...] volti ad aiutare persone e istituzioni impegnate nel produrre decisioni sane per l'ambiente e socialmente eque».

C'è un rapporto tra queste due visioni, ciascuna in lotta per un posto a Washington. Il Governance Center of Excellence aspira a deliberare sulla base di ciò che valuta come fatti e scienza. Trump cerca di mobilitare una coalizione sulla base della convinzione che questi valori siano animati da elitismo e mal riposta inclusione. Due visioni di azione pubblica, ciascuna con un suo vocabolario specifico, si stanno sfidando nel nostro discorso pubblico: il linguaggio della *governance* e quello che chiamerò il linguaggio dell'anti-*governance*. Esse hanno implicazioni radicalmente diverse per la politica e, di fatto, per il “governare” (*governing*), che è cosa assolutamente differente dalla *governance*. Questa non è una competizione solo americana. Anche il lettore italiano l'ha incontrata: nella politica di Mario Monti e Beppe Grillo, o Silvio Berlusconi. Trump riconosce come propri alleati coloro che hanno votato per Brexit. Partiti e leader che definiamo “populisti” sono forti in tutta Europa e nessuno può prevedere quale corrente di opinione sia destinata a prevalere.

Cerchiamo di evitare un fraintendimento di partenza: i portavoce dell'anti-*governance* non sono anti-*government*; essi credono in un forte uso del potere statale, ma si tratta del potere di costringere e di escludere. Anche i gruppi tradizionali della destra hanno condiviso questo orientamento. Ciò che rende, invece, le forze di Trump delle forze anti-*governan-*

ce è il loro disprezzo per i fatti, il loro latente anti-intellettualismo e gli accenni palesi al possibile ricorso alla forza e alla violenza. A loro volta, i campioni della *governance* non sono dei meri fautori del governo progressista così come è tradizionalmente concepito. Suggestiscono talvolta, infatti, che il governare in quanto attività politica – intesa come l'organizzazione di coalizioni in competizione per designare, dibattere, sconfiggere gli oppositori e implementare determinate azioni – non dovrebbe quasi essere necessario¹. Possono essere tolleranti, trasparenti, riformisti, ma che siano democratici *per sé* rimane un punto controverso.

1. Dunque, che cosa precisamente costituisce la *governance*? «Non sarebbe enormemente utile se noi potessimo stabilire una definizione concordata di “*governance*”?» chiede Robert Rotberg, che ha scritto diffusamente sulla qualità della *governance* in Africa. E correttamente aggiunge: «Ahimè, *governance* è un concetto che ha molti titolari e molte varietà di definizioni»². Per Rotberg, *governance* dovrebbe significare la performance dei governi nel distribuire beni pubblici commisurati a risultati in termini di aspettative di vita, salute, sicurezza, educazione ecc. Egli distingue i suoi criteri dai *Worldwide Governance Indicators* della Banca Mondiale, che si concentrano su fattori che egli ritiene siano troppo soggettivi per potersi quantificare (“politiche sane”). Inoltre egli differenzia i suoi 57 indici da quelli proposti da Bo Rothstein e dallo svedese Institute of Government, che pure non si fida degli indicatori della Banca Mondiale, e dalle dimensioni suggerite da Francis Fukuyama, che misura la *governance* sulla base della «qualità della burocrazia e dell'amministrazione statale»³. Fukuyama, a sua volta, contesta le misure dell'*output* perché sono troppo difficili da identificare e rappresentano il contributo di attori privati oltre che pubblici. Tutto sommato, siamo in presenza di un vivace dibattito sui criteri di una buona *governance*.

1. Né “government” né “governance”, inoltre, equivalgono a “governamentalità” – il termine che Foucault ha introdotto a metà degli anni Settanta per definire l'interesse e la legislazione dello Stato della prima età moderna per il welfare dei sudditi in quanto risorsa “biopolitica” la cui vitalità demografica ed economica doveva essere preservata. Cfr. M. Foucault, *Security, Territory, Population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*, e Id., *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978-1979*, ed. by M. Sennelart, Palgrave Macmillan, New York 2007-2008. Per la contestazione politica come essenza del *governing* (non *governance*), si veda la difesa dell'affiliazione partitica in R. Muirhead, *The Promise of Party in a Polarized Age*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2014. È stata forse la maggiore conquista della scena politica britannica tra il 1688 e il 1830 quella di distinguere tra opposizione e tradimento, tra partito e cabala o cospirazione.

2. R. J. Rotberg, *Good Governance Means Performance and Results*, in “Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions”, 27, 3, July, 2014, pp. 511-8.

3. F. Fukuyama, *What is Governance?*, in “Governance”, 26, 3, July, 2013, pp. 347-68.

Tuttavia, tutte queste autorità si concentrano su operazioni di governo, sia che si tratti di *inputs* (consenso dei governati, assenza di corruzione) o di *outputs* (stabilità, un'offerta costante di giustizia, qualità della vita). Esse presuppongono che ci sia uno Stato o un sistema politico da sanare. Ma, se si pone attenzione a molte richieste di *governance*, apparirà evidente che il termine è spesso impiegato proprio per riferirsi al funzionamento della gestione pubblica allorché i governi e certamente il potere statale risultino non disponibili. Talvolta il focus è posto sulle ONG: *governance* è più ampio di *government* – ha scritto l'economista Ralph Bryant – perché «*governance* può implicare sia le attività dei gruppi non governativi sia quelle delle istituzioni governative»⁴. «*Governance* si riferisce a tutti i processi del governare», afferma un breve testo recente, «che sia intrapreso da un governo, mercato o network, o che riguardi una famiglia, tribù, organizzazione formale o informale, o territorio, vuoi attraverso leggi, norme, potere o linguaggio. *Governance* differisce da *government* per il fatto che si focalizza meno sullo Stato e le sue istituzioni e più su pratiche e attività sociali»⁵.

Questo è certamente vero, così come è vero che *governance* si applica al funzionamento di accordi e istituzioni internazionali, dove nessun potere sovrastante può imporre linee di condotta, eccetto che per conquista o tramite accordi. Stephen Krasner e Thomas Risse argomentano giustamente che l'idealtipo dello Stato westfaliano – la combinazione di territorio, sovranità e monopolio della forza legittima – è una componente piuttosto rara della politica globale. Essi prendono in esame il ruolo di agenzie esterne nel fornire beni e servizi e cercano di determinare quando questo intervento è più o meno probabile che funzioni, ma il loro focus rimane pur sempre su regioni o territori definiti⁶. La *governance*, invece, implica spesso lo sforzo di provvedere beni pubblici che impattano su più paesi allo stesso tempo – per esempio, la stabilità finanziaria internazionale, o un alto livello di scambi commerciali, la protezione contro la malaria, la riduzione del traffico sessuale e, più recentemente, la prevenzione del terrorismo. Ma la parola *governance* come tipo di regolazione si applica anche a singole unità nazionali: non è l'estensione territoriale o geografica che distingue il campo della *governance*, bensì il fatto che l'obiettivo desiderato non si può semplicemente decretare o legiferare. *Governance* incarna l'aspirazione a governare senza politica.

4. R. C. Bryant, *Turbulent Waters: Cross-Border Finance and International Governance*, Brookings Institution Press, Washington 2003.

5. M. Bevir, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, New York 2012, p. 1.

6. S. D. Krasner, T. Risse, *External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction*, in "Governance", 27, 4, October, 2014, pp. 545-67.

2. L'idea e la pratica della *governance* segna la ri-appropriazione di un vecchio sogno: il governo dei “saggi” che detengono una conoscenza scientifica superiore e la cui competenza si afferma in virtù di una superiorità auto-evidente rispetto a obiettivi di parte. Non esclude il consenso popolare, ma assume che il pubblico importante o i gruppi di interesse concordino su procedure e politiche che sono evidentemente a loro favorevoli. Immaginate Sarastro come un ingegnere.

I sansimoniani nel XIX secolo e poi i seguaci di Auguste Comte hanno tracciato piani simili di governo per esperti tecnicamente preparati.

Ho usato il termine “Leviatano 3.0” con riferimento a questa nozione di managerialismo pubblico che potrebbe succedere alle istituzioni governative che hanno prevalso dalla metà dell'Ottocento, ma che hanno funzionato con difficoltà a partire dagli anni Settanta del Novecento. Ho chiamato questi regimi precedenti, quelli associati all'era della moderna politica di massa, “Leviatano 2.0”⁷. Il termine Leviatano 2.0 intendeva suggerire che a metà del XIX secolo si era verificata una serie decisiva di trasformazioni che rivedevano e aggiornavano i concetti di sovranità e di politica teorizzati nel XVII secolo. Thomas Hobbes e gli autori della sua epoca avevano fondato la nostra nozione di un mondo formato da molteplici Stati sovrani, ciascuno dei quali con un riconosciuto centro di autorità, vuoi liberale o autoritario. Questo mondo concettuale (“Leviatano 1.0”) si era eroso nei decenni post-1750, mano a mano che le ideologie rivoluzionarie minavano la sua legittimità e le istituzioni dell'*ancien régime*: sia la deferenza verso le *élites* o la forza dei centri locali di potere, sia la resistenza al liberalismo di mercato, soprattutto in materia di terra e lavoro. Nonostante le grandi rivoluzioni del tardo XVIII secolo, tuttavia, ciò che risultò non fu una trasformazione democratica pura e semplice, ma un consolidarsi delle *élites*, vecchie e nuove, basata su nuovi territori nazionali, concorrenza tra Stati ed espansione imperiale, grazie a nuove tecnologie in grado di dominare spazio e tempo, come ferrovie, telegrafi, navi a vapore e nuove armi (mitragliatrici). All'interno, questi Stati-nazione funzionavano sulla base di un'istituzione chiave, di rado riconosciuta nelle costituzioni formali, cioè i partiti politici – coorti più o meno disciplinate, guidate da leader designati per vincere elezioni competitive (o pseudo competitive) secondo programmi e idee concorrenti, ma dipendenti dalle promesse di “posti” e *patronage*. Gli Stati moderni si basavano non tanto su un ordine burocratico relativamente razionale, ma sull'implicito accordo che partiti

7. Cfr. C. S. Maier, *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*, Cambridge University Press, Cambridge (MA) 2012. Il volume è ora tradotto in italiano come primo capitolo di E. Rosenberg (a cura di), *Storia del mondo*, vol. V, *I mercati e le guerre mondiali 1870-1945*, Einaudi, Torino 2015, pp. 3-311.

con diversi obiettivi e in rappresentanza di diversi gruppi sociali avrebbero accettato o coalizioni o un potere alternativo.

Leviatano 2.0 descriveva il mondo che, ancora nel 2010, un settantenne avrebbe potuto riconoscere guardando indietro. Quel mondo era stato scosso da due guerre mondiali, la fine dell'impero europeo e la Guerra Fredda, ma sembrava aver trionfato con la generazione successiva al 1950. Le minacce ideologiche del fascismo e del comunismo erano state sventate. Un'era di crescita economica senza precedenti venne sostenuta per quasi trent'anni. Ciò consentì l'espansione di sistemi di welfare e di istruzione superiore. Una rivoluzione tecnologica basata sul sistema di calcolo digitale stava trasformando le economie. Le economie di Giappone, Corea, Cina e India furono a loro volta trasformate. Nonostante questi successi – o forse proprio a causa di essi – questo ordine istituzionale cominciò a incrinarsi durante gli anni Settanta. A ogni decennio i confini stessi di Leviatano 2.0 diventavano sempre più tesi e scricchiolanti. Il mondo della già-moderna statualità, basata sulla competizione dei partiti politici, la trasformazione industriale e l'ascesa dell'Occidente, minacciava di crollare, ma che cosa era destinato a succedergli?

“Leviatano 3.0” rappresentava un'alternativa: il mondo della *governance*. Corrispondeva alle previsioni dei sociologi del post-industrialismo e alle aspirazioni dei nuovi funzionari coltivati dall'Unione europea, dalle Nazioni Unite e da un'estesa burocrazia del ramo dell'istruzione e del welfare. Suggeriva che il governo di partito avrebbe ceduto gradualmente alla guida di una *élite* amministrativa. Comitati di esperti, rappresentanti di ONG, funzionari e nuovi imprenditori avrebbero preso in mano settori crescenti di *management* pubblico e dato avvio a politiche basate sull'*expertise*. Eppure le *élites* odierne spesso prefigurano un compito più ampio della tradizionale vecchia nozione di una burocrazia o amministrazione statale incaricata di gestire uno Stato senza corruzione e di innalzare l'amministrazione in rapporto a macchine di partito e *patronage*. Pierre Rosanvallon ha tracciato l'ascesa e il declino di questo ideale nel suo recente libro *Democratic Legitimacy*⁸. Il ruolo del funzionario disinteressato adombrato in Francia da uno studioso dell'amministrazione prussiana negli anni Quaranta dell'Ottocento, Édouard Laboulaye, ha raggiunto probabilmente il suo vertice con gli *énarques* della Quarta e inizio Quinta Repubblica. Dagli anni Ottanta, tuttavia, afferma Rosanvallon, la *governance* rispecchia una frammentazione post-moderna di amministrazione, e le nostre società contemporanee si sono trovate a maneggiare nuove forme di democrazia.

8. P. Rosanvallon, A. Goldhammer, *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton University Press, Princeton 2011, in <https://muse.jhu.edu/gook/30277>.

La società deve essere governata e i governati devono trovare nuove vie per controllare i loro amministratori. Nozioni correnti di *governance*, tuttavia, sono post-hegeliane; esse si concentrano equamente sul *management* di associazioni funzionali che non reclamano sovranità e aspirano a un loro crescente ruolo pubblico.

3. “Leviatano 3,0” è risultato essere una descrizione parziale; non prevedeva che anche un contro-programma potesse diventare politicamente attraente; che insorti dell’“anti-*governance*”, non discepoli della *governance*, potessero anche loro reclamare la successione. Questo non avrebbe dovuto sorprendere, sebbene gli esiti storici spesso sorprendano. Ma programmi politici generano contro-programmi, di solito: liberalismo e conservatorismo, sinistra e destra, socialismo e fascismo. I movimenti che sembravano marginali un decennio fa sono diventati potenti, se per un lungo periodo o meno non è ancora chiaro. La maggior parte sono ora descritti come populistici, data la loro base sociale; io mi sono riferito a loro come “territorialisti” quasi vent’anni fa, tenendo conto della loro mancanza di fiducia nella globalizzazione: ho usato qui l’etichetta di anti-*governance* perché essi fundamentalmente rifiutano l’approccio di coloro che aspirano ad applicazioni sempre più estese della *governance*⁹.

Fondamentalmente, essi rappresentano coloro che si sentono “vittimizzati” o anche solo non rispettati dalle ambizioni cosmopolite e dalle pretese sociali di quelli che reclamano competenze non-politiche. Gli esponenti dell’anti-*governance*, o populistici se preferite, si sono impadroniti di argomenti chiave come l’immigrazione o la distanza dei legislatori. Tendono a sfruttare una retorica dell’esclusione, con la sua ripetizione di “noi” contro “loro”. “Loro” sono, presumibilmente, coloro i quali si curano poco dei “nostri” sacri valori, ma molto dei nostri lavori e welfare, che danneggiano le nostre identità, tradizioni e comunità. A costoro probabilmente occorre ricordare chi governa in Occidente o altrimenti rispedirli ai loro fanatici, turbolenti, talvolta ad alto tasso di criminalità, paesi di origine. In quanto populistici fanno appello alla democrazia maggioritaria per conquistare influenza politica. Ma la minaccia della violenza come *ultima ratio* della politica rimane implicita. Il linguaggio della *governance* che essi contrastano promana da un *milieu* differente e deliberatamente esclude la vaga minaccia di intimidazione e violenza, ma è sicuramente destinato

9. *Territorialisten und Globalisten: Die beiden neuen “Parteien” in den heutigen Demokratien* (Territorialists and Globalists: The Two New Parties in Contemporary Democracies), in “Transit”, Heft 14, Winter, 1997, pp. 5-14. Anche, in forma abbreviata, in “Frankfurter Rundschau”, Feb. 5, 1998. Cfr. C. S. Maier, *Once within Borders: Territories of Power, Wealth, and Belonging*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 2016, pp. 275-90.

a irritare i suoi avversari. *Governance*, come tolleranza, diversità, società civile, pluralismo, sono entrati nel firmamento dei concetti politici illuminanti. Appartiene a quella categoria di termini “melliflui” che promettono sagge e pacifiche risoluzioni per problemi generalmente considerati tecnici – sia che si tratti di politica monetaria, cambiamento climatico, controllo delle armi, o di regolazione ambientale. Sono “tecnici” nel senso che vi è prevedibilmente un largo consenso sulla desiderabilità di un risultato finale – che assicuri pieno impiego e crescita economica, la fine di violenze sessuali e assassini etnici, rallentamento di un cambiamento climatico avverso, e preservi la diversità delle specie, il progredire della sicurezza nucleare ecc. – e disaccordo solo sui mezzi atti a quello scopo. Se ponete attenzione, sentirete idee simili negli Stati Uniti: per esempio quella di “conversazione”. Quando polizia e afroamericani si scontrano lasciando cadaveri per le strade, viene ricordato agli americani che hanno bisogno di una «nuova conversazione sulla razza». Analogamente, la parola “negoziazione” è talvolta usata per descrivere l’incontro tra gruppi ostili: gli storici hanno descritto il confronto di colonizzatori e colonizzati, insediati e aborigeni, *management* e lavoratori, come una negoziazione – senza tener conto di quanto ineguali fossero le parti e violento l’“incontro”. Il linguaggio edulcorato dovrebbe consentire agli storici o ai teorici sociali di trovare una qualche forma di *agenzia* che non privi l’oppresso della sua dignità. «Gli storici che applicano il paradigma della negoziazione a una particolare società di frequente lo fanno in termini di agenzia. L’agenzia dà voce ai membri meno articolati della società, garantisce loro un minimo di controllo sui propri destini individuali e collettivi, mostra di apprezzare ogni singolo passo verso l’autodeterminazione»¹⁰. Ma può anche velare proprio il loro sfruttamento.

Governance come termine spesso si combina con un’aura riferita alla condizione di adulto razionale: sarebbe “infantile” discutere su alcune questioni quando chiaramente esiste una risoluzione delle differenze che è ottimale per tutta la società. Questo tono è emerso ripetutamente negli ultimi decenni – ha caratterizzato le voci degli amministratori delle università negli ultimi anni Sessanta e le pubblicazioni della Commissione trilaterale negli anni Settanta. Come stiamo re-imparando attualmente, poche ipotesi sono destinate a sollevare altrettanta rabbia tra coloro ai quali ci si

10. A. Turner Bushnell, *Gates, Patterns, and Peripheries*, in C. Daniels, M. V. Kenney, *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas, 1500-1820*, Routledge, New York 2002. C’è un terzo campo discorsivo, forse affine a quello della *governance*, ma differente: il campo della politica basata sulla fede, che può essere violenta o non violenta. Da una parte c’è il linguaggio delle *fatwas* e del martirio violento; dall’altra il linguaggio della “riconciliazione”, come quello predicato dall’arcivescovo Tutu o, oggi, da papa Francesco.

rivolge come l'imputazione che essi siano infantili e irrazionali. Il linguaggio della *governance* può talvolta suonare come intriso di condiscendenza.

La *governance* come approccio al *management* sociale non è adatta a risolvere pubbliche preferenze e valori profondamente in conflitto. Adottare le regole di fondo del voto maggioritario per determinare quali preferenze dovrebbero prevalere può spesso confliggere con i criteri dell'ottimizzazione tecnica che guidano la *governance*. Gli esperti riconoscono che gli interessi di qualche partito saranno trattati in maniera più vantaggiosa di altri. La crisi del debito in Grecia ha presentato un caso lampante in cui le banche e i risparmiatori tedeschi hanno mostrato di avere interessi differenti da quelli dei debitori greci. La *governance* chiede a entrambe le parti di rendersi conto che, in un sistema incardinato, l'interesse aggregato dei partecipanti può essere meglio servito se si seguono soluzioni di compromesso. La *governance* promette regolazione senza lacrime, talvolta persino senza conflitto. La questione è se questo può convincere. Per buone ragioni, i praticanti della *governance* temono in maniera crescente le contese elettorali, sia le elezioni parlamentari sia i referendum convocati per soluzioni particolari, come una costituzione per l'Unione europea. Crescono gli inviti a evitare, in un modo o nell'altro, test maggioritari – sebbene spesso addolciti dal linguaggio che cerca di trovare una “più vera” o più sostanziale forma di democrazia post-moderna (l'obiettivo confessato di Rosanvallon). I numeri sono *out*, la saggezza, presumibilmente, è *in*.

4. Anche lasciando da parte la sua diffidenza per le elezioni e i referendum, c'è un limite inerente nell'ammontare di democrazia che la *governance* può concedere. Adottare il linguaggio e gli assunti della *governance* implica spesso accettare una visione compartimentalizzata della società in cui diverse attività vitali e settori pubblici dovrebbero essere organizzati secondo loro propri imperativi e logiche e non possono essere resi propriamente validi da un appello a una razionalità sociale universale. Originariamente questo modo di pensare derivava dalla cibernetica e dalle teorie biologiche, ma è arrivato a pervadere le teorie della complessità e più in generale i sistemi sociali. I sistemi, in questo senso, hanno confini che governano i loro limiti – trovare una soluzione razionale per la stabilità del sistema nel tempo implica un processo di semplificazione rispetto a un più largo universo sociale. La *governance* di istituzioni può essere raggiunta solo obbedendo a logiche e razionalità che facciano avanzare gli obiettivi all'interno del sistema, ma queste logiche funzionali o sistemiche non assicurano quei valori che altri sistemi potrebbero essere incaricati di raggiungere. Abbassare le emissioni di CO₂ con l'intento di rallentare il cambiamento climatico potrebbe suggerire di accettare un aumento di uso della energia nucleare, che a sua volta comporta più alti rischi di incidenti radioattivi catastrofici.

Stabilizzare un sistema bancario con fondi governativi potrebbe precludere l'incoraggiamento di riforme finanziarie necessarie. Ovviamente questi *trade-off* sono comuni ma il risolverli richiede di fare appello a preferenze e desideri che la ragione da sola non può aggiudicare.

A un certo livello, questa osservazione sembra una banale riformulazione delle osservazioni che molti teorici liberali hanno fatto, che si tratti di Max Weber o di Isaiah Berlin: i valori sono incommensurabili, anzi talvolta inconciliabili, e una società ricorre a forza, maggioranze o mutue concessioni per risolverli. Ma queste difficoltà richiamano anche il dibattito di una generazione fa, tra Jürgen Habermas e Niklas Luhmann. Luhmann cominciò con un modello di sistemi ciberneticici basati su esigenze di mantenimento (*cybernetic systems-maintenance needs*). Egli fondamentalmente differenziò i sistemi "interattivi", ovvero le particolari attività istituzionalizzate della società, di fatto dei sottosistemi, dal sistema sociale come un tutto. «Immaginare che sia possibile risolvere o attenuare i problemi di coordinamento tra i diversi sistemi che svolgono funzioni sociali (società e politica, economia e educazione, scienza e religione), portando i partecipanti a discutere tra loro, sarebbe una pia illusione [...] tra le sequenze interattive che gli individui vivono, e che sono loro accessibili e comprensibili, e la complessità del sistema sociale, si apre un gap che essi non possono cogliere, e le cui conseguenze non possono essere influenzate, e tanto meno controllate». «Nessuna interazione, per quanto in alto i partecipanti siano collocati, può pretendere di essere rappresentativa della società. Di conseguenza, non esiste più una "buona società"»¹¹. Allo stesso modo, la "razionalità" non potrebbe trascendere l'auto-referenzialità, la comprensione delle regole di base che sono proprie di ciascuno dei sistemi di interazione, cioè la logica dello scambio economico. Sarebbe vano produrre piani per la società come un tutto; provocherebbe solo resistenza¹². Per Habermas, tuttavia, la logica del mantenimento dei sistemi, funzionale o interattivo, non può essere risolta senza presupporre "il mondo" come un sistema o un problema in sé. L'ottimizzazione del sistema economico o di quello legale non può essere raggiunta senza la ricerca di una razionalità più complessiva. Habermas sosteneva che cogliere le possibilità di una sostenibilità sistemica aumenterebbe le chance di nuove e più ampie possibilità. Risolvere le crisi del capitalismo globale – per citare un dilemma attuale – potrebbe voler dire proteggere le economie nazionali, ma potrebbe anche suggerire la transizione a una forma di socialismo in una economia più ampia. Perfezionare la sicurezza nazionale potrebbe signi-

11. N. Luhmann, *Social Systems*, Stanford University Press, Stanford 1995, pp. 426 e 430.

12. Ivi, pp. 469-72.

ficare perseguire duramente coloro che violano i segreti di Stato, ma tale risposta potrebbe in ultima istanza rendere meno sicure le nostre libertà. La limitazione del *management* razionale entro un particolare sottosistema veniva definita da Habermas come “contro-illuminismo”. «Dietro il tentativo di giustificare la riduzione della complessità del mondo quale punto di riferimento fondamentale per un funzionalismo scientifico-sociale si nasconde un inconfessato vincolo teorico a porre i problemi in un modo che si conformi al potere, che serva cioè come apologia di ciò che esiste al fine di mantenerne l'esistenza»¹³. La teoria cibernetica dei sistemi ha sacrificato la conoscenza e la riflessione alla causa della sopravvivenza dello *status quo*. La legittimità è stata ridotta alla mera legalità, la giustizia sostanziale alle regole procedurali, l'ottimizzazione alla falsa coscienza. L'argomento di Habermas secondo cui il modello cibernetico di società di Luhmann deve per forza accettare lo *status quo* e mettere a tacere la critica era troppo severo. Quel modello precludeva la pianificazione socialista – allora di moda nella sinistra tedesca – ma poteva essere letto come un'accettazione sociologicamente fondata delle tensioni inerenti al liberalismo. Inoltre la concezione habermasiana di illuminismo non è stata in grado di individuare alcuna soluzione sostanziale come finale. Di fatto, Habermas è stato costretto a ricorrere a criteri procedurali per definire una *governance* razionale – così come è descritta nella sua teoria dell'azione comunicativa. Una robusta discussione critica nella sfera pubblica, non macchiata da pregiudizi e non condizionata da coloro i quali sono politicamente ed economicamente potenti, potrebbe generare delle politiche progressiste. C'è sempre un interesse generalizzabile, trascendente gli interessi particolari, verso il quale la critica potrebbe evolvere¹⁴.

I concetti correnti di *governance*, potremmo argomentare, condividono le premesse di Luhmann ma le speranze di Habermas. Essi presuppongono l'idea di sistemi circoscritti, che devono essere gestiti secondo un repertorio logico e razionale, appropriato per ciascuna sfera della vita pubblica, ma incorporano anche la convinzione che ci sia un interesse sociale generalizzabile al quale essi contribuiscono. È questo un ideale possibile? La *governance* aspira a, anzi richiede, una gestione pubblica illuminata nel senso proposto da Habermas; ma affronta la politica e la società tramite ambiti distinti e diversi, come i servizi per la salute, le migrazioni,

13. J. Habermas, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, in J. Habermas, N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt 1971, citato da T. W. McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, The MIT Press, Cambridge (MA) 1981, p. 228. McCarthy riassume il dibattito Luhmann-Habermas, pp. 222-32.

14. Ivi, pp. 307-10.

la gestione aziendale e persino la sicurezza nazionale. La *governance* in queste condizioni non può certo garantire un completo controllo democratico sulla società nel suo insieme. Nel tardo capitalismo in particolare – da questo punto di vista la critica di Habermas è corretta – il risultato esclude il controllo democratico della politica economica. «L'autentica partecipazione dei cittadini ai processi di formazione della volontà politica, ossia una democrazia sostanziale, porterebbe alla consapevolezza della contraddizione tra un sistema di produzione che è socializzato sotto il profilo amministrativo, e la continua appropriazione e l'uso del plusvalore, che sono privati. Per impedire che questa contraddizione sia tematizzata, il sistema amministrativo deve mantenersi sufficientemente indipendente dai processi di legittimazione»¹⁵. Al che la risposta da parte dei responsabili del settore economico è che il risultato in termini di produzione e di crescita rimane di gran lunga migliore, come in effetti furono costretti ad ammettere persino i manager dei sistemi socialisti nel 1989.

5. Oggi, tuttavia, le tensioni hanno un'altra origine. La conoscenza informata può essere solo una delle dimensioni del politico. La volontà di una comunità così come è definita dai partiti che lottano per ottenere incarichi rimane essenziale. In una delle sue prime opere, *Crisi di legittimazione*, Habermas criticava la politica elettorale come forme di referendum pseudo democratici. Tuttavia, alla luce degli eventi recenti – Brexit, il fenomeno Trump –, le possibilità democratiche sembrano essere state autentiche, abbastanza per sovvertire quelli che le *élites* consideravano degli esiti razionali. Si può essere tentati di ricadere nell'idea di falsa coscienza per spiegare i risultati. Ma i processi di *governance* possono suscitare opposizione per il solo fatto di essere progetti di una cosiddetta “*élite distante*”, per riprendere una formula recente. Sia che emani da autorità di Washington o di Bruxelles o della City, la *governance* sembra beneficiare di una *constituency* che è riluttante a riconoscere il proprio interesse nella razionalità sistemica. Questo non è un argomento o uno stato d'animo che possa essere respinto insistendo sulla irrazionalità dell'alternativa, come conferma il risultato di Brexit. Se la *governance* rimane un'aspirazione a governare realmente, i suoi praticanti debbono riscrivere le loro ricette col cuore, oltre che con la mente. L'*anti-governance*, espressa nelle strade o nelle urne, godrà sempre dell'*appeal* fondamentale che sorge dalla rabbia nei confronti di un differenziale di privilegio sociale e, di fatto, di meritocrazia. La democrazia non può essere garantita da situazioni discorsive

15. J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Beacon Press, Boston 1975, p. 64, citato in T. W. McCarthy, *The Critical Theory of Jürgen Habermas*, in “*Nous*”, 15, 3.

ideali. Dipende da ciò che potrebbe essere meglio definito come generosità sociale. Né la democrazia può essere garantita da norme di *governance* che cercano di navigare in regni deprivati delle capacità statuali, o rimuovendo le contestazioni circa i fini della politica.

Gli entusiasti della *governance* hanno tentato di depoliticizzare e segmentare la sfera pubblica in modo che le politiche razionali possano imporsi in differenti sfere e priorità – ambiente, crescita economica, welfare. All'opposto le voci delle maggioranze populiste sostengono che decisioni forti debbano essere imposte dai leader che parlano in nome di un popolo. Esse disprezzano la *governance* e desiderano re-infondere il potere statale in ogni sfera della vita, così come coloro che sposano la *governance* sperano di sfuggire del tutto a decisioni in termini di mero potere. Donald Trump ha detto agli americani che lui è la voce di cui hanno bisogno, che egli imporrà legge e ordine nell'oscuro mondo del crimine e del conflitto che li circonda. L'anti-*governance* in effetti reclama il potere stesso come soluzione. Abbiamo polarizzato, almeno per ora, il mondo del pubblico tra queste due visioni. Quando finalmente riemergeremo da questa alternativa, potremo forse reinventare di nuovo il governo democratico – la capacità di cercare solidarietà e insieme utilità. Tuttavia, guardandomi intorno, nel mondo della tarda estate del 2016, temo che, prima che ci riusciamo, l'intervallo possa essere lungo e oscuro.

28 luglio 2016

Governance: una prospettiva interdisciplinare*

di Peer Zumbansen

I. Introduzione

La *governance*, spesso concepita in opposizione al “government”, occupa una posizione ambigua nei discorsi passati e presenti sull’ordine politico (giuridico ed economico) e la società. La sua ambiguità è dovuta in gran parte alla relativa apertura del concetto, da una parte, e alle conseguenti difficoltà di differenziarla nettamente da altri concetti, dall’altra. La *governance* appare in una tale varietà di contesti, usi e funzioni che appare quasi di scarsa utilità come nozione chiave nella ricerca contemporanea che è in corso. Ma, ispirato dalla sfida ugualmente intrigante e provocatoria della “globalizzazione” e dalla sua ricezione nel discorso scientifico, specialmente negli ultimi due decenni, questo articolo cerca di rispondere a tale sfida, cimentandosi con il contenuto sostanziale indefinito e con la fluidità formale e istituzionale del concetto di *governance*, attraverso una serie di ricerche, dal punto di vista di diversi schemi disciplinari. Ciò che collega queste ricerche è un elemento generale, inerente al trattamento e all’uso del concetto fatto da ciascuna disciplina, vale a dire che la *governance* ritrae più uno spazio vuoto, che rimane da definire, sotto il profilo di una chiarificazione concettuale, che un limpido e identificabile costrutto politico, schema istituzionale, o periodo storico.

Di conseguenza, ogni confronto con il concetto – quale si riflette in ciascuna delle discipline considerate nelle pagine seguenti – deve apparire di natura transitoria e controversa. La *governance* mira a ri-orientare il linguaggio usato da una disciplina per influenzare le architetture dell’ordinamento, le gerarchie di norme e valori, nonché di principi organizzativi, così come le diverse competenze e i poteri, dalla prospettiva privilegiata di una posizione incerta e in via di evoluzione. La *governance* illustra in maniera cruciale la fastidiosa relazione tra forma e sostanza, ossia la paradoss-

* Ed. or. P. Zumbansen, *Governance: An Interdisciplinary Perspective*, in D. Levi-Faur (ed.), *Governance*, Oxford Handbook, Oxford University Press, Oxford-New York 2012, pp. 83-96.

sale e reciprocamente irriducibile relazione tra l'architettura organizzativa e la legittimazione e la giustificazione normativa. Questa esposizione viene percepita in modi e in tempi diversi in ciascuna disciplina. Mentre, per esempio, i "discorsi sulla *governance*" in discipline quali la filosofia politica o il diritto appaiono strettamente associati con questioni di scelta, di gerarchia, di polarità, di conflitto o di controversia, in altre discipline, per esempio in economia, la *governance* cattura innanzitutto il carattere sperimentale e incerto delle dimensioni di un ordinamento (Williamson, 2005). Entrambe queste dimensioni sperimentali e contestabili del concetto evidenziano la sua importanza nel nostro immaginario attuale, la *governance* rompe i confini tra discorsi, discipline e teorie dell'ordine altrimenti ben distinti e mette in causa schemi di riferimento fin qui usati. Attraversando i confini disciplinari e andando a fondo nella semantica delle concettualizzazioni di ordine fin qui apprese, la *governance* segnala una trasformazione fondamentale nella comunicazione sui fattori dell'ordine, inclusa la sua natura politica, giuridica, economica e religiosa. Il significato del termine risiede nella sua capacità di irritare orizzontalmente e verticalmente il discorso disciplinare, in quanto ci costringe da una parte a pensare alle connessioni tra "diversi" schemi analitici e concettuali e dall'altra a prendere sul serio l'esaurimento del vocabolario delle singole discipline e dei relativi modelli di costruzione stabiliti. La chiave di comprensione della *governance* sta allora nell'accettare la sua natura interdisciplinare e trasformativa.

2. *Governance*: forma e sostanza

L'emergere degli "studi sulla globalizzazione" negli ultimi due decenni del XX secolo ci induce a prestare attenzione alle sfide in termini di traduzione che attendono gli studi sociali che sono andati sviluppando le loro cassette degli attrezzi analitiche e concettuali nel contesto di particolari ordinamenti politici, storicamente evoluti. Nonostante una onnipresente e attuale evidenza storica di ordini politici pre-statali e di una *regulation* giuridica non basata sullo Stato, quali la standardizzazione e il governo privato, la mentalità della maggioranza delle scienze sociali occidentali, con l'eccezione forse dell'antropologia, sembra essere stata forgiata dall'ordine di Westfalia fin dal 1648. Questo contesto è, almeno in parte, responsabile del fatto che molte scienze sociali oggi avversano decisamente e distinguono il termine *governance* dai costrutti istituzionali basati sullo Stato. Le concettualizzazioni recentemente emerse di un ordine politico e giuridico in forme private o ibride, non statuali, sono da annoverare tra gli aspetti significativi degli studi sulla globalizzazione in rapida evoluzione (Drahoš, Braithwaite, 2001; Cutler, 2003). In maniera sorprendente, e quasi in via di fatto, i confini spaziali nazionali, globali o transnazionali

di queste teorizzazioni hanno cominciato a sovrapporsi e a fondersi. La *governance* ora è associata con, e spiegata facendo riferimento a, i processi di globalizzazione. Come risultato, la *global governance* è diventata la sfida teorico-concettuale finale per gli studiosi che ancora sono intenti a indagare la svolta “dal *government* alla *governance*”, sullo sfondo di una radicale trasformazione dello Stato razionale weberiano e del conseguente paradigma post-interventista, nonché della relativizzazione degli schemi territoriali e istituzionali.

Tutto ciò pone la questione se la *governance* sia semplicemente un concetto ponte tra teorie dell'ordine politico-giuridico basate sullo Stato e teorie non basate sullo Stato, o se essa abbia una ulteriore dimensione normativa. Nella pagine introduttive si è argomentato che la *governance* consista di questi due aspetti al contempo. Nel tentativo di affrontare la “politica” delle organizzazioni finanziarie internazionali, quali la Banca Mondiale, l'Organizzazione mondiale del commercio o il Fondo monetario internazionale, o anche degli ibridi processi di *governance* internazionale basati sui *network*, i riferimenti alla *governance* servono prevalentemente allo scopo di illuminare problematiche e irrisolte questioni di legittimità, dal punto di vista della filosofia politica (Ruggie, 1982), della teoria democratica (Habermas, 2008; Held, 2004) e certamente del diritto (Kingsbury, Krisch, Stewart, 2005; Harlow, 2006). Il termine è stato frequentemente usato per fare luce sulle nette fratture tra consolidate tradizioni di schemi istituzionali della politica a livello dello Stato e gli elementi frammentari del governo del mondo su scala globale. Questa interfaccia nazionale-globale trova riflesso nei continui sforzi metodologici volti a rafforzare l'immaginazione giuridica su “costituzionalismo globale” e “diritto amministrativo globale” (Walker, 2010; Ladeur, 2011; Somek, 2011). Intanto, l'eccezionale espansione del mercato globale di beni, servizi e capitali, spinta dalla competizione tra Stati in una continua “corsa al ribasso”, fa avvertire dolorosamente l'assenza di forme “addomesticate” di deliberazione e di controllo democratici. Con il fine politico generale di una *good governance* globale, gli effetti distributivi delle nuove regole che governano i mercati globalizzati restano in gran parte privi di analisi (Rittich, 2005; Picciotto, 2008).

In ogni caso, la *governance* è diventata una nozione chiave negli studi sociali ed economici attuali ben prima della ricerca sulla “globalizzazione” in quanto tale. La trasformazione del welfare state occidentale nell'ultima metà del xx secolo è segnata da una significativa parallela trasformazione del ruolo dello Stato nella creazione e nella fornitura di servizi che una volta erano “pubblici”. In questo contesto, la *governance*, emersa come «una teoria, una pratica e un dilemma» (Bevir, 2010), cattura una sfida multidimensionale agli approcci, non solo concettuali ma anche molto pratici,

all'ordine sociale. «La *governance* ha a che fare con la natura costantemente mutevole e contingente della pratica politica» (ivi, p. 11). Difficilmente un termine riesce a catturare una tale ambigua sovrapposizione di analisi procedurale e valutazione sostanziale del mutevole terreno della legittimazione meglio della nozione di *accountability*. Proprio questa nozione è diventata centrale, forse proprio in virtù della sua ambigua natura, sul fronte di una ricerca diversificata sull'evoluzione delle forme e delle istituzioni della *regulation*. Nel contesto di un paesaggio regolatorio plurale e transnazionale, in cui le gerarchie istituzionali e normative sono state sostituite da sfere di deliberazione e di produzione delle regole, eterarchiche, frammentate e competitive (Calliess, Zumbansen, 2010), l'*accountability* è emersa come una audace risposta a domande di coerenza sia formale che sostanziale. In altri termini, laddove i terreni della legittimazione sono diventati incerti o oggetto di contestazione, l'*accountability* promette di ristabilire fondamenti semi-legittimanti dell'ordine, senza dover rispondere ad alcuna specifica questione che si ponga sul piano sostanziale.

I tentativi di integrare questo approccio della *governance* attraverso l'*accountability* all'interno dello Stato-nazione sono destinati a rimanere, nella migliore delle ipotesi, provvisori e contingenti. Impressioni divergenti sul “ritiro” (Strange, 1996) o sul “ritorno” dello Stato (Jessop, 2007), così come sulla “denazionalizzazione” dei processi regolatori nei decenni passati (Sassen, 2003), hanno aperto importanti prospettive sullo straordinario ruolo ancora svolto dallo Stato nella regolazione e nell'amministrazione (Harlow, 2009). Le descrizioni giuridiche, teoriche e sociologiche dell'emergere di modi “responsivi” e “riflessivi” del diritto in un contesto regolatorio segnato da privatizzazione, de-regolazione e contrattualizzazione (Teubner, 1983; Willke, 1999), trovano una importante integrazione nelle ricerche di scienza politica: qui vengono rilevate quelle “ondate di *governance*” che rivelano una significativa e continua – anche se alterata (nella forma e nella struttura) – presenza regolativa dello Stato. Nel modello di *governance* basato su *network* di poteri pubblici frammentati, lo Stato dipende da, e interagisce con, una «vasta compagine di diverse reti spaziali e funzionali, composte da ogni genere di organizzazioni pubbliche, spontanee e private» (Rhodes, 2012, p. 34; Ladeur, 2010). La conseguente ondata di “*metagovernance*” viene segnata da uno Stato moderatore, che agisce in maniera informale e indiretta, e che è stato centrale nelle operazioni di *governance* neo-liberale del mercato nell'ultima parte del xx secolo (Aman Jr., 2007), prima di lasciare spazio all'attuale ondata di “*governance* decentrata”, caratterizzata da una rifocalizzazione sugli attori individuali in un paesaggio regolatorio totalmente degerarchizzato e transnazionalizzato. L'ondata attuale è contrassegnata da narrative contingenti, che competono nella descrizione di forma e sostanza della *governance* (Rhodes, 2012, p.

39), e da processi sempre più interdipendenti e intrecciati di produzione di norme transnazionali (Black, Rouch, 2008; Zumbansen, 2010).

Al fine di valutare questa decisiva svolta concettuale e politica, è importante riflettere sull'ordine costituzionale che la precede. Nel corso del XX secolo, gli studiosi esaminavano le prime suggestioni di Max Weber sul significato facilitante e funzionale delle regole giuridiche per una società sempre più complessa (Weber, 1978), e lo Stato di diritto divenne una nozione centrale nella teoria democratica e giuridica occidentale. La "forma" della *Rule of Law* venne associata con regole e procedure riconducibili all'esercizio della partecipazione democratica, della decisionalità politica e del controllo dello Stato (Grimm, 1991). Nel frattempo, la sua "sostanza", in continua evoluzione e mutamento e mai stabile, trovava espressione, per esempio, nella formulazione di fini programmatici ("welfare sociale", "eguaglianza sociale", "solidarietà" ecc.) o nel riconoscimento delle libertà civili, dapprima come diritti "negativi", concepiti come protezione contro gli "interventi" statali nella sfera dei diritti individuali (o collettivi), e successivamente come "diritti positivi", intesi come pretese che lo Stato fornisca servizi, sussidi o garanzie istituzionali per l'esercizio delle libertà sociali (Böckenförde, 1991; Grimm, 1996). La relazione tra forma e sostanza è stata giustamente caratterizzata come basata su interdipendenza, inseparabilità e paradosso: la teoria costituzionale come tale è stata messa a confronto con l'impossibilità di isolare la "forma" da un sottostante concetto "sostanziale" e con il bisogno di non risolvere la sostanza nella forma, così rendendola vuota. In altre parole, la parte formale della "Rule of Law" garantisce l'apertura sostanziale dell'ordine politico, ma al fine di fare questo, il "valore" di questa apertura politica che spesso viene equiparata a una *governance* democratica appare come un pre-requisito (Waldron, 2010). In ogni caso, mentre l'associazione della *Rule of law* con la sola *governance* "democratica" non spiega chiaramente l'intero contenuto dell'ordine politico a esso associato (Kelsen, 2006; Brunkhorst, 2010, pp. 196-7), essa rappresenta un impegno per un concetto generale di *governance* democratica che inevitabilmente oggi poggia, per così dire, su elementi sostanziali di eguale partecipazione, rappresentanza e regole di maggioranza (Kingsbury, 2009, p. 35).

Non sorprende dunque che questa ricorrente ambivalenza della *Rule of law* tra forma e sostanza abbia non solo promosso una precoce critica anti-formalista e realista (Pound, 1939; Kennedy, 1976), ma anche un impegno persino più radicale verso il rapporto che si dà tra persone ("cittadini"), istituzioni ("Stato", "mercato/i") e "cose" (Latour, 1993). Gli studiosi di ecologia politica hanno così messo in questione i meriti di una saldatura dei problemi di *governance* con la democrazia o con lo Stato. Insoddisfatti da ciò che essi descrivono come una «epistemologia assurdamente irre-

alistica», questi studiosi desiderano allontanarsi dall'attenzione verso le "persone" e rivolgersi, invece, verso "questioni" o "cose" (Latour, 2005, pp. 19, 21). Conseguente a queste critiche è il rigetto dei "fatti" come osservabili oggettivamente, o come semplicemente rappresentativi di diversi interessi e punti di vista in competizione (Latour, 2010, cap. 1). Sgomberando il campo da asserzioni auto-rassicuranti su ciò che si *debba* fare rispetto a un particolare insieme di "fatti", il compito della *governance* (compreso il diritto) diviene quello di catturare le varie aspettative che costituiscono i "fatti" come un problema di *governance* (Vismann, 2000a, p. 286; Pottage, 1998, p. 342).

Fin dagli anni Ottanta, un significativo lavoro teorico, divenuto via via molto influente sul pensiero relativo alla *governance*, è stato svolto dagli economisti, insieme col diritto, la sociologia e la scienza politica, evidentemente invaghiti della rapida crescita di strumenti regolatori complessi "tra Stato e mercato". Interessato a un'analisi dello sviluppo economico di carattere storico (North, 1990, 2005), il "neoistituzionalismo economico" (NIE) si è focalizzato sulla natura delle istituzioni alla base delle società moderne. Costruendo sull'idea e la teoria della *path dependency* (David, 2011), il NIE nel tempo ha sviluppato un raffinato apparato analitico per studiare le dinamiche tra istituzioni "formali" e "informali". Mentre le istituzioni formali sono associate con gli schemi politici esistenti (Stato e diritto), le istituzioni informali sono fatte di regole sociali, costumi, *routines* e "norme sociali" (Williamson, 2005).

Significativamente, sullo sfondo delle trasformazioni dello Stato e della globalizzazione, il NIE ha assunto lo statuto di una teoria sociale pienamente dispiegata, con importanti impulsi teorici in altri campi della ricerca sociale. Aree quali il diritto e la scienza politica hanno prontamente adottato l'enfasi posta dal NIE sui modi di regolazione sociale "efficienti" e preso al contempo più seriamente in considerazione sedi e strumenti di regolazione informali e non statali. Tuttavia, il posto del NIE nel percorso di espansione molto influente di *law and economics* in altre ricerche sociali resta ambivalente, specialmente alla luce delle riaffermazioni del "ruolo dello Stato" nella regolazione del mercato che hanno fatto seguito alla crisi finanziaria. L'assegnazione del Premio Nobel del 2009 a due eccellenti studiosi appartenenti al NIE – l'economista Oliver Williamson e la scienziata politica Elinor Ostrom – dovrebbe essere considerata un autorevole invito a guardare al di là della distinzione tra istituzioni formali e informali e a esaminare più in profondità la relazione dinamica tra esse. È qui che la ricerca sulla "*governance* economica" promuove un dialogo più vigoroso tra sociologi (dell'economia) e studiosi del diritto. Mentre i primi hanno via via riaperto il dibattito intorno ai concetti polanyani di *disembedded markets* (Williams, Zumbansen, 2011), i secondi sono chiamati a completa-

re le rappresentazioni delle istituzioni formali/informali fornite dal NIE con un lavoro teorico e sociologico-giuridico di lunga durata sulla regolazione non-giuridica e sul “pluralismo giuridico”, ossia sulla coesistenza tra norme di origine statale e altre norme provenienti dalla società (Ehlich, 1962; Moore, 1973; Berman, 2009; Zumbansen, 2010).

Suggerimenti altrettanto formidabili provengono dal coinvolgimento sempre più intenso di studiosi della *governance* con storici, antropologi e geografi. Nello sviluppo degli studi sulla globalizzazione, la ricerca in campo storico ha registrato in anni recenti un significativo slancio, come conseguenza di studiosi per lo più molto giovani che rimettono in discussione gli schemi basati sullo Stato, specialmente con riferimento alla storia politica. Assumendo il bisogno di prestare maggiore attenzione alle dimensioni “transnazionali” e “incrociate” (*crossed*) (Werner, Zimmermann, 2006) dell’evoluzione storica (Conrad, Osterhammel, 2004), questi studiosi mirano a ri-orientare, o almeno ad aprire una prospettiva di ricerca storica capace di contenere nel suo sguardo i processi complementari e paralleli che avvengono in particolari momenti in vari Stati. Essi, pertanto, arricchiscono e completano le storie “nazionali” con una prospettiva altamente dinamica sulla dimensione globale dello sviluppo storico.

Anche i contributi della ricerca antropologica agli studi sulla *governance* sono stati significativi. Risalendo indietro a lavori di rottura sui modelli di regolazione delle società indigene (Mead, Malinowski, Geertz), gli antropologi odierni hanno mantenuto la loro disciplina nelle discusse sfere, diciamo, della generazione dei diritti a livello locale (Merry, 2006) o dell’attività commerciale transnazionale (Riles, 2005). In più, gli antropologi del diritto hanno rivolto l’attenzione alle intricate qualità funzionali di “materialità”, “fatti” e “media” sociali (Vismann, 2000b). Alla ricerca del codice e delle forze che guidano le attività sociali, questi studiosi hanno fatto avanzare la nostra comprensione della forma e delle sfide che si pongono per un’attività che avversa i diritti umani a livello locale, ma anche delle raffinate connessioni tra proprietà reale/intellettuale, o nella stesura dei contratti che attraversano i confini e nella risoluzione delle relative dispute. I diritti umani incontrano il pluralismo giuridico (Wilson, 2006), il diritto commerciale incontra la sociologia e l’antropologia (Dezalay, Garth, 1996; Garth, 2006), e la teoria giuridica incontra la critica letteraria (Chakrabarty, 2007).

A conclusione di questo rapido sguardo sui programmi di diverse discipline sul termine *governance*, il settore della geografia – esso stesso all’intersezione tra vari campi – occupa un posto cruciale. Gli studiosi di geografia sociale e di critica economica hanno sottolineato a lungo le complesse tendenze sottostanti alle esistenti mappature di territori e paesaggi, mettendo in luce gli assunti e le associazioni cariche di significato che ac-

compagnano tali rispettive delimitazioni geografiche (Harvey, 2005). Due aree di interesse sono di particolare importanza sotto questo profilo. Una riguarda la nozione di *spazio* nel mondo globalizzato. Gli studiosi di geografia, combinando sociologia e teoria sociale, hanno tratteggiato dipinti di “spazi globali” riccamente strutturati, costituiti da insiemi di attività umane e organizzative (Knorr-Cetina, Preda, 2005) e da particolari costellazioni, ad esempio, di potere e violenza (Foucault, Miskowicz, 1986). La prevalenza degli spazi sui luoghi in questi studi è dovuta alla credenza che solo i primi possano adeguatamente catturare, allo stesso tempo, la dimensione non territoriale e allo stesso tempo epistemologica di un’area che è determinata da un particolare insieme di persone, di attività o di idee (Sassen, 2006). Un oggetto di speciale attenzione sotto questo profilo è stata la città. Gli studiosi di *Urban Studies*, che comprendono geografi, sociologi, antropologi, studiosi del diritto e teorici della cultura (Sassen, 1991; Bakan, Blomley, 1992; Blomley, 2001; Ford, 1999; Blank, 2006; Valverde, 2009), hanno continuamente spinto i confini della loro disciplina per rendere il senso di una entità completamente sregolata. La città, come parte di uno schema politico e amministrativo spesso strutturato in forma gerarchica, è stata a lungo il punto focale della critica sociale (Benjamin, 2002) della sociologia politica (Weber, 1921) e della teoria democratica (Young, 1990; Frug, 1980), così come di un filone critico della ricerca sociologica e geografica sugli incroci giuridici attraverso le frontiere (Bakan, Blomley, 1992). A un altro livello, la geografia economica ha fatto mappe e ricerche sui nessi tra “risorse di allocazione spaziale” e sviluppo economico (Krugman, 1998; David, 1999), così completando gli sforzi paralleli intrapresi dagli economisti politici e dai sociologi che forgiavano le particolari costellazioni tra strutture istituzionali e sviluppo economico (Hall, Soskice, 2001; Hancké, 2009).

3. Accecati dalla luce? Apprendendo dalla inter-disciplinarietà

Da questa avanguardia interdisciplinare, il termine *governance* illustra i controversi terreni di ingaggio con modelli e teorizzazioni dell’ordine che sono in competizione. Più in generale, la *governance* mette in evidenza la tensione tra concettualizzazioni dell’ordine politico e sociale basate o meno sullo Stato. Questa osservazione da sola non rende il concetto in alcun modo più rigoroso, ma permette di tracciare fruttuosamente e di sfruttare l’apertura del termine e la sua apparente disponibilità a essere usato non solo in discorsi disciplinari differenti, ma anche entro due schemi presumibilmente distinti di teoria politica, giuridica e sociologica, relativi al “nazionale” e al “globale”. Dando priorità a una accettazione dell’ambi-

valenza del concetto e del suo carattere dinamico, nel contesto di continui tentativi di definire un particolare significato, a seconda dei riferimenti alla *governance* che vengono fatti, questo diventa un concetto altamente adattabile per i complessi studi sulla evoluzione delle attuali strutture regolative. La *governance*, allora, emerge non tanto come un termine che descrive una ben identificabile forma di ordinamento politico da un punto di vista territoriale o storico, ma piuttosto come un'espressione di disagio al cospetto di una pluralità di mappe interpretative e di definizioni delle trasformazioni in corso, così costruendo uno spazio per negoziare ulteriormente tali pluralità.

Come il termine *governance* attraversa diverse discipline nell'illustrare le variazioni di ampio raggio dei suoi usi, e il loro radicamento storico e teorico, la questione dello scopo di questa incursione interdisciplinare viene in primo piano. Diventa ovvio che il concetto condivida elementi essenziali con idee quali giustizia, sovranità o ordine. Come questi, la *governance* esprime una ambivalenza problematica che risulta da due dimensioni cruciali del concetto. Da una parte, il concetto può funzionare semplicemente per identificare, descrivere e catturare una forma e un contenuto di ordine già esistenti. In tal senso, si parla del sistema di *governance* esistente nelle imprese, nella Chiesa, o in organizzazioni che segnano una particolare area di attività sociale. Dall'altra parte, il concetto ha una dimensione fluida che può essere di natura programmatica o avere un carattere critico e investigativo.

Questa tensione può trovare espressione nella giustapposizione di due distinti approcci intra-disciplinari agli usi del concetto. Nel diritto, e specialmente nella sociologia giuridica e nelle aree del diritto pubblico e privato, i riferimenti alla *governance* mettono in rilievo il carattere trasformativo rispetto agli schemi istituzionali di ordine esistenti. Per i giurispubblicisti, la *governance* dà espressione ad essenziali cambiamenti di organizzazione e di implementazione nell'erogazione dei servizi pubblici, così come nella creazione delle regole (Aman Jr., 2007; Vincent-Jones, 2006). La *governance*, in questo contesto, porta l'onere di essere una sede per avviare una complessiva riconsiderazione della natura specificamente "pubblica" della legislazione, dell'amministrazione e delle decisioni giudiziarie. Nel frattempo, nel diritto privato, la *governance* sembra essere un concetto seducente per illustrare le più ampie e sistematiche dimensioni dei comportamenti della società. Le ricerche sulla *governance*, riferite, per esempio, al diritto contrattuale, o societario, sono, pertanto, interessate all'analisi critica degli assunti, altrimenti non soggetti a discussione, che conducono a classificare una attività come privata o come pubblica (Deakin, Lane, Wilkinson, 1997; Friedmann, 1957).

In altre parole, l'associazione di una certa attività così come della sua regolazione con le sfere pubblica o privata appare come un tratto cru-

ziale di molti riferimenti alla *governance*. A un livello minimo, essi indicano la direzione generale delle tendenze regolative di una determinata forma di *governance*. Come un'ampia illustrazione, la *corporate governance* è un settore che detiene una posizione centrale nelle ricerche di diritto societario e nelle politiche relative all'impresa fin dai primi anni Novanta e che attiene agli interessi di tutti coloro che sono coinvolti negli affari dell'impresa. Tuttavia, nella percezione prevalente, la *corporate governance* si presenta come un settore cruciale del diritto dell'impresa, che appartiene al diritto privato perché le sue aspirazioni regolatorie si estendono solo fino agli interessi *privati* canalizzati attraverso la *corporation* (Kraakman *et al.*, 2004). Il meccanismo di *governance* sottostante viene ascritto alla categoria del contratto, o ad un *nexus of contracts* che lega insieme i diversi interessi di una *corporation* (Williamson, 1985, cap. 12). La critica di questa tesi dominante avviene in gran parte all'interno del costruito teorico relativo al concetto di *corporation*. Assumendo che il coinvolgimento nelle/e il cambiamento delle/ relazioni contrattuali sulla base dei diritti assegnati, i critici del modello dominante di *corporate governance* rigettano l'idea della *regulation* come un affare "privato" (Bratton, 1989).

La tensione tra questi due approcci rivolti a catturare la natura della *corporate governance* viene potentemente illustrata da una prospettiva interdisciplinare: dal punto di vista del NIE, la *corporate governance* è innanzitutto un meccanismo di ordinamento privato che è costruito prevalentemente attraverso istituzioni informali, inclusi gli arrangiamenti tra diversi partner contrattuali all'interno della *corporation*. Questi accordi privati vengono intesi come incardinati in uno schema di regole formali idealmente "non-interventista", che include il diritto d'impresa e la regolazione finanziaria. La rappresentazione da parte del NIE di una coesistenza di istituzioni informali e formali che governano l'impresa è riecheggiata dalla interpretazione dominante del diritto societario statunitense inteso come un diritto *enabling*. Secondo questa visione, il diritto societario è parte di un regno di autoregolazione commerciale del tutto "privato", altrimenti illimitato. Al cuore dei modelli prospettati dal NIE, così come dal diritto societario, vi è la chiara demarcazione dei processi di *rule-making* nella e sulla impresa dal suo ambiente regolativo. Mentre la maggioranza degli accordi posti in essere per governare la *corporation* sono presumibilmente privati in natura e distinti dagli interventi giuridici "esterni", il diritto viene associato solo con lo schema istituzionale e regolatorio in cui l'ordinamento (privato) si realizza. Come conseguenza di questo modello, il processo e la sostanza dell'organizzazione interna dell'impresa sono rappresentati come il risultato di scelte private, per lo più di carattere individuale. Queste si pongono in netto contrasto con le pressioni politiche esercitate dall'"esterno" sulla *corporation* attraverso lo Stato, gli interessi

“pubblici” o sociali, del tutto distinti da quelli dell’azionista o del gruppo degli investitori, cosiddetti *stakeholders*.

Questo esempio può servire come una sorta di contro-figura per quella che necessariamente dovrebbe essere una illustrazione più estesa di come il concetto di *governance* funziona nel segnare diversi livelli o sfere di attività sociale. Dalla prospettiva dello scienziato politico, la *corporate governance* fa luce sulle complesse relazioni tra livelli di azione e di controllo concepiti in maniera diversa. Dalla prospettiva privilegiata della teoria economica, l’impresa può essere percepita come un essenziale punto nodale di innovazione e di apprendimento sociale (O’Sullivan, 2000). Questa demarcazione ha conseguenze significative sul modo in cui la *governance* viene intesa in questo particolare contesto. La distinzione politico-sociologica di una sfera privata che si presume informale, più o meno non giuridica, auto-regolatoria e non politica da uno schema giuridico pubblico e “interventista” sottolinea il modo in cui la *governance* può servire come un punto di monitoraggio quasi-neutrale delle regole. Nel frattempo, le descrizioni teorico-organizzative, e particolarmente quelle evoluzioniste dell’impresa, si focalizzano sulle dinamiche di trasferimento, selezione, variazione e conservazione della conoscenza entro e oltre la singola *corporation* (Zumbansen, 2011, pp. 142 ss.).

Da questo esempio possiamo facilmente dedurre l’esistenza di altri casi comparabili in cui i riferimenti alla *governance* oscurano più di quanto non servano a chiarificare. Non sorprende dunque che i riferimenti alla *governance* in diverse aree si incrocino regolarmente con contrastanti allusioni ai presupposti politici (e di altro tipo) impliciti nell’uso del concetto, o con le proteste suscitate dall’uso in via di fatto del concetto per descrivere i cambiamenti nel controllo politico e nella *accountability* democratica, con una insufficiente capacità di sfidare questi processi da una prospettiva critica. L’uso del concetto e le critiche di tale uso avvengono senza far riferimento ad un necessario elemento interdisciplinare. La relativa ambiguità e la già menzionata apertura concettuale e mancanza di chiarezza nella definizione del termine assoggettano la *governance* a una serie di critiche che sono interne a una data disciplina. Invece, proprio questo insieme di caratteristiche che ricorrono nei diversi usi che le discipline fanno del concetto sottolinea la sua natura trasversale. Piuttosto che essere semplicemente un’idea che troviamo in diversi linguaggi disciplinari, la *governance* fa da ponte a una serie di ricerche e di indagini che attraversano vari confini disciplinari. La *governance*, in altre parole, è essenzialmente interdisciplinare in quanto essa svolge il suo ruolo ambivalente, che consiste nel suo essere potenzialmente sia affermativa che critica, solo attraverso l’interazione tra diversi approcci disciplinari riferiti ad una particolare area regolatoria.

4. *Governance* come interdisciplinarietà e concetto trasformativo

Da una osservazione interdisciplinare consegue che non vi può essere un uso significativo o critico del termine *governance*, se esso resta confinato allo schema analitico e teorico di una singola disciplina. Invece, il significato di *governance* diventa operativo in un contesto di confini tra discipline. Come illustrato nell'esempio della *corporate governance*, la tensione tra il modello giuridico ed economico di *corporation* viene catturata pienamente solo attraverso l'uso del concetto. Proprio nel momento in cui i diversi assunti che fanno da sostegno ad un determinato approccio disciplinare alla *governance* (e alle sue relative critiche) vengono posti l'uno accanto all'altro, il concetto emerge come l'elemento ponte cruciale che inseparabilmente tiene insieme questi diversi approcci, per sviluppare una comprensione necessariamente pluralistica e interdisciplinare. Svelando il modo in cui la *governance* viene teorizzata entro diverse discipline, il concetto sottolinea l'impossibilità di far aderire strettamente questo concetto ad una disciplina piuttosto che ad un'altra. Invece, ogni riferimento alla *governance* ora spinge ad includere le diverse interpretazioni disciplinari della sfida regolativa provenienti dai diversi retroterra disciplinari in quella che potrebbe cominciare ad essere un'analisi delle sfide regolatorie che insorgono in un particolare settore (per ogni singola disciplina).

Questa dimensione trasversale della *governance* riflette le nature dei diversi paesaggi regolatori che essa intende affrontare. Come si è visto dalla rapida rassegna dei diversi emergenti usi disciplinari del concetto, con cui questo saggio ha avuto inizio, la *governance* è sorta in risposta alla percezione di cambiamenti cruciali nella scatola degli attrezzi analitici e concettuali con cui ogni disciplina è andata via via teorizzando l'idea di "ordine". Come si è inoltre visto, tali cambiamenti sono stati associati con la trasformazione della *regulation* basata sullo Stato, entro lo Stato-nazione, così come con la trasformazione della sovranità e del potere legislativo statale in aree che per loro natura attraversano diversi confini nazionali. Esempi molto decantati includono le preoccupazioni per l'ambiente e per la sicurezza, ma anche questioni di giustizia sociale o politica (Beck, 2009; Held, 1995). Ciò che lega queste sfide regolatorie, che si presumono diverse (ambiente, sicurezza, diritti umani internazionali), a quelle che per lo più restano associate allo Stato-nazione (riforma del welfare state, riforma del diritto societario, riforma della responsabilità civile) è il modo in cui tali aree sono di fatto esempi diversi di arene regolatorie inclusive.

*Traduzione a cura di
Maria Rosaria Ferrarese e Antonello Ciervo*

Riferimenti bibliografici

- AMAN A. JR. (2007), *Law, Markets and Democracy: A Role for Law in the Neo-Liberal State*, in “New York Law School Review”, 51, pp. 801-15.
- BAKAN J. C., BLOMLEY N. K. (1992), *Spacing Out: Towards a Critical Geography of Law*, in “Osgoode Hall Law Journal”, 30, pp. 661-90.
- BECK U. (2009), *World at Risk*, UK & Malden, Cambridge (MA) (ed. or. German *Weltrisikogesellschaft*, transl. by C. Cronin, Suhrkam, Frankfurt).
- BENJAMIN W. (2002), *The Arcades Project*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA) (compiled and published in German by R. Tiedemann, 1982, transl. by H. Eiland and K. McLaughlin).
- BERMAN P. S. (2009), *The New Legal Pluralism*, in “Annual Review of Law and Social Sciences”, pp. 225-42.
- BEVIR M. (2010), *Governance as Theory, Practice and Dilemma*, in Id. (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, Sage Publications, Thousand Oaks (CA), pp. 1-16.
- BLACK J., ROUCH D. (2008), *The Development of Global Markets as Rule-Makers: Engagement and Legitimacy*, in “Law and Financial Markets Review”, pp. 218-33.
- BLANK Y. (2006), *Localism in the Global Legal Order*, in “Harvard International Law Journal”, 47, pp. 263-81.
- BLOMLEY N. (2001), *Landscapes of Property*, in N. Blomley, D. Delaney, R. T. Ford (eds.), *The Legal Geographies Reader. Law, Power, and Space*, Blackwell, London, pp. 118-28.
- BÖCKENFÖRDE E.-W. (1991), *The Rise of the State as a Process of Secularisation*, in E.-W. Böckenförde (ed.), *State, Society and Liberty. Studies in Political Theory and Constitutional Law*, trans. by J. A. Underwood, Berg, New York-Oxford, pp. 26-46.
- BRATTON W. W. (1989), *The ‘Nexus of Contracts’ Corporation: A Critical Appraisal*, in “Cornell Law Review”, 74, pp. 407-65.
- BRUNKHORST H. (2010), *Constitutionalism and Democracy in the World Society*, in P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 179-98.
- CALLIESS G.-P., ZUMBANSEN P. (2010), *Rough Consensus and Running Code: A Theory of Transnational Private Law*, Hart Publishing, Oxford (UK).
- CHAKRABARTY D. (2007), *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference* (2000), Princeton University Press, Princeton (NJ) (II ed.).
- CONRAD S., OSTERHAMMEL J. (eds.) (2004), *Das Kaiserreich transnational. Deutschland in der Welt 1871-1914*.
- CUTLER A. (2003), *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DAVID P. A. (1999), *Krugman’s Economic Geography of Development: NEGS, POGS, and Naked Models in Space*, in “International Regional Science Review”, 22, pp. 162-72.
- ID (2011), *Path Dependence – A Foundational Concept For Historical Social Science*, in P. Zumbansen, G.-P. Calliess (eds.), *Law, Economics and Evolutionary Theory*, Edward Elgar, Aldershot, pp. 88-108.

- DEAKIN S., LANE C., WILKINSON F. (1997), *Contract Law, Trust Relations, and Incentives for Co-operation: A Comparative Study*, in S. Deakin, J. Michie (eds.), *Contracts, Co-operation, and Competition. Studies in Economics, Management and Law*, Oxford University Press, Oxford (NJ), pp. 105-39.
- DEZALAY Y., GARTH B. (1996), *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, Chicago University Press, Chicago.
- DRAHOS P., BRAITHWAITE J. (2001), *The Globalisation of Regulation*, in "Journal of Political Philosophy", 9, pp. 103-28.
- EHRlich E. (1962), *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, Russell & Russell, New York (ed. or. published in German as *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, 1913).
- FORD R. (1999), *Law's Territory (A History of Jurisdiction)*, in "Michigan Law Review", 97, p. 843.
- FOUCAULT M., MISKOWIEC J. (1986), *Of Other Spaces*, in "Diacritics", 16, pp. 22-7.
- FRIEDMANN W. G. (1957), *Corporate Power, Government by Private Groups, and the Law*, in "Columbia Law Review", 57, pp. 155-86.
- FRUG G. (1980), *The City as a Legal Concept*, in "Harvard Law Review", 93, pp. 1057-154.
- GARTH B. (2006), *Introduction: Taking New Legal Realism to Transnational Issues and Institutions*, in "Law & Soc. Inquiry", 31, pp. 939-45.
- GRIMM D. (1991), *Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats*, in D. Grimm (hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben - Sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, Nomos, Baden-Baden, pp. 291-306.
- ID. (1996), *Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung*, in D. Grimm (hrsg.), *Staatsaufgaben*, Suhrkamp, Frankfurt, pp. 613-46.
- HABERMAS J. (2008), *A Political Constitution for the Pluralist World Society?*, in Id. (ed.), *Between Naturalism and Religion. Philosophical Essays*, Polity Press, London, pp. 312-52.
- HALL P. A., SOSKICE D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- HANCKÉ B. (ed.) (2009), *Debating Varieties of Capitalism. A Reader*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- HARLOW C. (2006), *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, in "European Journal of International Law", 17, pp. 187-214.
- ID. (2009), *The 'Hidden Paw' of the State and the Publicisation of Private Law*, in D. Dyzenhaus, M. Hunt, G. Huscroft (eds.), *A Simple Common Lawyer. Essays in Honour of Michael Taggart*, Hart Publishing, Oxford-Portland, pp. 75-97.
- HARVEY D. (2005), *The Sociological and Geographical Imaginations*, in "International Journal of Politics", pp. 211-56.
- HELD D. (1995), *Democracy and the Global Order*, Polity Press, Cambridge.
- ID. (2004), *Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective*, in "Government and Opposition", 39, pp. 364-91.
- JESSOP B. (2007), *State Power*, Polity Press, Cambridge.
- KELSEN H. (2006), *Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie*, ed. by M. Jestaedt and O. Lepsius, Mohr Siebeck, Tübingen.

- KENNEDY D. (1976), *Form and Substance in Private Law Adjudication*, in “Harvard Law Review”, 89, pp. 1685-778.
- KINGSBURY B. (2009), *The Concept of ‘Law’ in Global Administrative Law*, in “European Journal of International Law”, 20, pp. 23-57.
- KINGSBURY B., KRISCH N., STEWART R. (2005), *The Emergence of Global Administrative Law*, in “Law & Contemporary Problems”, 68, pp. 15-61.
- KNORR-CETINA K., PRED A. (eds.) (2005), *The Sociology of Financial Markets*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- KRAAKMAN R., DAVIES P. L., HANSMANN H., HERTIG G., HOPT K. J., KANDA H., ROCK E. B. (2004), *The Anatomy of Corporate Law. A Comparative and Functional Approach*, Oxford University Press, Oxford-New York (II ed. 2009).
- KRUGMAN P. (1998), *What’s New about the New Economic Geography?*, in “Oxford Review of Economics & Politics”, 14, pp. 7-17.
- LADEUR K.-H. (2010), *Staat und Gesellschaft. Von der liberalen zur postmodernen Gesellschaft*, in O. Depenheuer, C. Grabenwerter (hrsg.), *Verfassungstheorie*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 599-633.
- ID. (2011), *The Evolution of General Administrative Law and the Emergence of Postmodern Administrative Law*, in “Osgoode Hall Law School CLPE Research Paper Series”, 6, SSRN.
- LATOUR B. (1993), *We Have Never Been Modern*, transl. by C. Porter, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- ID. (2005), *From Realpolitik to Dingpolitik, or How to make things public*, in B. Latour, P. Weibel (eds.), *Making Things Public. Atmospheres of Democracy*, ZKM Art and Media Centre, Karlsruhe-The MIT Press, Cambridge (MA), pp. 14-41.
- ID. (2010), *On the Modern Cult of the Factish Gods*, Duke University Press, Durham (NC).
- MERRY S. E. (2006), *New Legal Realism and the Ethnography of Transnational Law*, in “Law & Social Inquiry”, 31, pp. 975-95.
- MOORE S. F. (1973), *Law and Social Change: The Semi-autonomous Field as an Appropriate Subject of Study*, in “Law & Society Review”, 7, pp. 719-46.
- NORTH D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ID. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- O’SULLIVAN M. (2000), *The Innovative Enterprise and Corporate Governance*, in “Cambridge Journal of Economics”, 24, pp. 393-416.
- PICCIOTTO S. (2008), *Constitutionalizing Multilevel Governance?*, in “International Journal of Constitutional Law”, 6, pp. 457-79.
- POTTAGE A. (1998), *Instituting Property*, in “Oxford Journal of Legal Studies”, 18, pp. 331-44.
- POUND R. (1939), *Public Law and Private Law*, in “Cornell Law Quarterly”, 24, pp. 469-82.
- RHODES R. A. W. (2011), *Waves of Governance*, in D. Levi-Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- RILES A. (2005), *A New Agenda for the Cultural Study of Law: Taking on the Technicalities*, in “Buffalo Law Review”, 53, p. 973.

- RITTICH K. (2005), *Functionalism and Formalism: Their Latest Incarnations in Contemporary Development and Governance Debates*, in "University of Toronto Law Journal", 55, pp. 853-68.
- RUGGIE J. G. (1982), *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in "International Organization", 36, pp. 379-415.
- SASSEN S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton.
- ID. (2003), *Globalization or Denationalization?*, in "Review of International Political Economy", 10, pp. 1-22.
- ID. (2006), *Territory-Authority-Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- SOMEK A. (2011), *Die Verfassung im Zeitalter ihrer transnationalen Reproduzierbarkeit. Gedanken zum Begriff der Konstitutionalisierung*, in C. Franzius, F. C. Mayer, J. Neyer (eds.), *Strukturfragen der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, pp. 135-49.
- STRANGE S. (1996), *The Retreat of the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TEUBNER G. (1983), *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law*, in "Law & Society Review", 17, pp. 239-85.
- VALVERDE M. (2009), *Jurisdiction and Scale: Legal 'Technicalities' as Resources for Theory*, in "Social & Legal Studies", 18, pp. 139-57.
- VINCENT-JONES P. (2006), *The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- VISMANN C. (2000a), *Akten. Medientechnik und Recht*, Fischer, Frankfurt.
- ID. (2000b), *Jurisprudence: A Transfer Science*, in "Law and Critique", 10, pp. 279-86.
- YOUNG I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton.
- WALDRON J. (2010), *Constitutionalism: A Skeptical View*, in "New York University Public Law & Legal Theory Research Paper No. 10-87", in <http://ssrn.com/abstract=1722771>.
- WALKER N. (2010), *Out of Place and Out of Time: Law's Fading Coordinates*, in "Edinburgh Law Review", 14, pp. 13-46, in <http://ssrn.com/abstract=1367591>.
- WEBER M. (1921), *The City*, Free Press, Glencoe.
- ID. (1978), *Economy and Society*, 2 Vols., transl. by E. Fishoff *et al.*, ed. by G. Roth, C. Wittich, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London.
- WERNER M., ZIMMERMANN B. (2006), *Beyond Comparison: Histoire Croisée and the Challenge of Reflexivity*, in "History and Theory", 45, pp. 30-50.
- WILLIAMS C., ZUMBANSEN P. (2011), *Introduction: Corporate Governance After the 'End of History': Investigating the New 'Great Transformation'*, in C. Williams, P. Zumbansen (eds.), *The Embedded Firm: Corporate Governance, Labor and Finance Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-12.
- WILLIAMSON O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press-Macmillan, New York-London.

- ID. (2005), *The Economics of Governance*, in “American Economic Review”, 95, pp. 1-18.
- WILLKE H. (1999), *The Contingency and Necessity of the State*, in D. Baecker (ed.), *Problems of Form*, Stanford University Press, Stanford, pp. 142-54.
- WILSON R. A. (2006), *Tyrannosaurus Lex: The Anthropology of Human Rights and Transnational Law*, in M. Goodale, S. E. Merry (eds.), *The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and the Local*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), pp. 342-69.
- ZUMBANSEN P. (2010), *Transnational Legal Pluralism*, in “Transnational Legal Theory”, 1, pp. 141-89, in <http://ssrn.com/abstract=1542907>.
- ID. (2011), *The New Embeddedness of the Corporation: Corporate Social Responsibility in the Knowledge Society*, in C. A. Williams, P. Zumbansen (eds.), *The Embedded Firm: Corporate Governance, Labour and Financial Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), pp. 119-48.

Coordinare non basta: l'incredibile e triste storia della *governance* urbana e della sua Europa snaturata

di Marco Cremaschi

Nei due ultimi decenni del Novecento, una vasta letteratura ha indagato la nozione di *governance* per affrontare – in modo volutamente ampio – il processo di coordinamento «di attori, gruppi sociali e istituzioni» al fine di ottenere obiettivi specifici discussi collettivamente in condizioni frammentarie e incerte (Le Galès, 1998). Si noti in questa definizione non solo il carattere aperto, ma anche l'importanza degli aspetti relativi alla frammentazione e all'incertezza. Non a caso, il vasto dibattito scientifico che ne è seguito ha analizzato come gruppi diversi dispieghino le proprie risorse politiche per influenzare il modo in cui le città si adattano al cambiamento. Politica, regolazione e mercato appaiono allora in distinte combinazioni a seconda se si privilegia la comprensione delle nuove forme dello Stato nel capitalismo globale; o se si apprezzi il ruolo delle di mediazione politica prestato dalle coalizioni di attori. Borraz e Le Galès (2010) indicano pertanto la necessità di studiare i limiti, l'incompletezza, i fallimenti della *governance*, così come è stato fatto per quelli del governo e del mercato.

In seguito, e in particolare a partire dai primi anni Duemila, l'Unione europea ha sostenuto in numerosi documenti un modello di *governance* fin troppo generoso. Secondo le aspettative, avrebbe dovuto perseguire due scopi: promuovere l'accordo delle parti, facendo crescere insieme efficienza, appartenenza e partecipazione; promuovere il benessere di tutti; elaborare infine una visione collettiva, includendo anche le generazioni future e la dimensione ambientale. Una nozione chiaramente sovraccarica di aspettative normative e interpretazioni teoriche ma che al tempo stesso ha prodotto strumenti e indirizzi di un certo interesse.

Insomma, una riflessione critica e un uso normativo della nozione di *governance* si sono incontrati sul terreno delle politiche urbane. Anzi, si può dire che *governance* europea e urbana sono evolute di pari passo (Antalovsky, Dangschat, Parkinson, 2005).

Di recente, la questione riaffiora nel dibattito sulla riforma delle istituzioni metropolitane (Lefèvre, 2014; Cremaschi, 2015). Ma dopo le sperimentazioni degli anni Novanta, la politica urbana comunitaria diviene marginale rispetto ai temi in dibattito, e la Commissione si riduce a ri-

petere nei documenti l'importanza del campo urbano e ad auspicare un maggior coordinamento delle politiche. Se queste attese corrispondono poco alla realtà del crescente confitto intergovernativo, il "downloading" a livello urbano di queste nozioni impatta in modo non meno distorcente sulle asperità non risolte del governo delle grandi città e delle metropoli in particolare. Questa depoliticizzazione solleva infine crescenti interrogativi sulla forma del governo, le scelte economiche e il modello di sviluppo urbano.

Non è inutile ricordare, però, che l'Unione europea ha offerto in questi anni una prospettiva d'insieme delle forme e dei processi di organizzazione territoriale in corso che, invece, i singoli Stati hanno sviluppato in concorrenza l'uno con l'altro. Questa sequenza di rappresentazioni, iniziative e strumenti, e spesso anche semplici indicatori statistici e cartografici, ha sostenuto il principio della coesione territoriale e quindi il coordinamento delle iniziative per garantire l'"equilibrio" tra i diversi fini e condizioni (tra urbano e rurale, tra sociale ed economico, tra sociale e ambientale ecc.).

Il modello di *governance* che viene suggerito nella narrativa comunitaria dovrebbe quindi rispondere all'impianto normativo dell'equilibrio, da un lato; e al requisito gestionale della riduzione di complessità, dall'altro. Alla città industriale corrispondeva infatti un governo gerarchico, una società conflittuale ma organizzata, e un modello spaziale denso. Il cosiddetto rinascimento urbano, la *governance* presunta inclusiva modello europeo, si è trovato a riconoscere (e in parte a produrre) una società plurale nel momento in cui si è manifestato con prepotenza un modello spaziale molto più "orizzontale" del precedente, meno gerarchizzato, rispetto alla città industriale, ma non privo di coordinate. L'insistenza sul coordinamento degli attori si iscrive in questa transizione.

In questa nota si sostiene che il modello di *governance* proposto dalla UE poteva aver senso nella transizione postindustriale, quando erano presenti attori privati che volevano investire in attività innovative e una struttura urbana invecchiata da trasformare. La mediazione immobiliare è stata il nocciolo della *governance* urbana. Ma è ancora così? Le condizioni attuali mostrano molto di più la debolezza che non la forza degli investimenti; e il peso piuttosto che la dinamica della struttura fondiaria. In condizioni e scenari economici e politici diversi non dovrebbe cambiare allora la formula di governo? Una delle conseguenze meno soddisfacenti del modello di *governance* nella vulgata europea è stata la riduzione della nozione analitica di "gioco degli attori" alla «sincronizzazione» delle aspettative, ignorandone gli aspetti conflittuali, di scambio, l'incertezza, la frammentazione. Un problema ulteriore riguarda la semplificazione della visione del futuro tradotta in piani strategici conformisti e pratiche di partecipazione astratte. In queste condizioni il problema è ancora quello di coordinare

attori che seguono strategie proprie, o si tratta invece di trovare altri modi di *governance* che elaborino strategie alternative?

Questo gioco di fini e mezzi viene discusso rapidamente in seguito rispetto ad alcune dimensioni problematiche. Si scopre allora che coordinare non basta; che attori, aspettative non sono uniformemente presenti e che sono cresciute, invece, le dimensioni di incertezza, frammentazione e instabilità. La sincronizzazione degli attori, anche solo di quelli pubblici, appare allora un mito che si traduce in realtà solo in condizioni molto precise, non d'attualità. Il coordinamento poteva adattarsi alla stagione della deindustrializzazione degli anni Ottanta, quando la crisi era apparsa come un'opportunità per alcuni settori economici innovativi che, appoggiati alle operazioni immobiliari, avevano promesso un rinascimento per tutti. In quell'epoca, per la prima volta l'Unione europea si è trovata a confrontarsi con la dimensione urbana. In quel contesto, modi di coordinamento e forme di partnership potevano apparire utili e convenienti per sollecitare il rinnovamento urbano e condurre successivamente alla ricostruzione economica.

Oggi probabilmente le condizioni sono diverse e diversi, quindi, i modi di agire. Anche se resta ferma la necessità del coordinamento territoriale delle politiche, ripresa anche dalla Agenda urbana europea, la coerenza non è mai frutto delle procedure, ma della capacità di governare. La stessa visione strategica non è sufficiente, se manca la chiarezza sui fini e sui mezzi. Occorre insomma avere il coraggio di tornare a discutere gli indirizzi di politica pertinenti a questa fase; e scegliere alcuni dei modi possibili per realizzarli. Insomma, occorre costruire *certe* coalizioni in *certe* condizioni, alcune forme di *governance* e non altre.

La prima specificità da ricordare riguarda la condizione urbana europea (Cremaschi, 2014); la *governance* delle città in Europa è un caso di interesse particolare perché le città occupano in Europa una posizione unica. Le città in Europa sono numerose e, a parte Parigi e Londra, sono per lo più diverse, di medie dimensioni, al centro di vaste regioni urbane. Non è mai inutile ricordare la varietà, lo spessore, le dimensioni della rete urbana. Alla fine del millennio, tuttavia, l'ordine tradizionale spaziale degli Stati-nazione europei ha cominciato a svanire, sotto l'opposta tensione della globalizzazione e dell'unificazione europea; il sistema politico gerarchico che incorniciava le città fin dal Medioevo ha cominciato a cambiare. Nello stesso periodo, la rete metropolitana emergente ha disgiunto vecchi assetti sociali e spaziali. I cambiamenti demografici, la rivoluzione postindustriale, il rinnovo dei mezzi di trasporto e le nuove tecnologie di comunicazione stanno creando dei nuovi equilibri che spesso ancora non si capiscono. Difficile dunque pensare che un singolo modello vada bene per tutti, e difficile pensare che il coordinamento assuma le stesse modalità dappertutto.

La seconda condizione riguarda il rapporto tra modello di *governance* e contesto economico. Rispetto alla trasformazione postindustriale, le principali differenze hanno carattere territoriale e fondiario. Da un lato, il trend di sviluppo delle città europee non è mai stato uniforme, alcune città continuano a crescere ma una buona parte è in contrazione. Anzi, alcune città non hanno mai beneficiato dell'opportunità della nuova economia per semplici ragioni di marginalità geografica, ciclo economico e competizione; è il caso di Napoli o di Taranto, che non hanno potuto mobilitare il patrimonio fondiario e immobiliare per i costi proibitivi della bonifica dei precedenti disastri industriali. Dall'altro, la diffusione e lo *sprawl* hanno alterato il modello denso della città industriale proprio quando sono cambiati i fattori di agglomerazione e le forme della produzione. Il processo di dispersione geografica è massiccio. I cittadini europei viaggiano ogni giorno in aree urbane sempre più vaste, articolate, complesse; vivono e comunicano attraverso quelle scale geografiche diverse, con un collasso di quelle che erano le regole della prossimità e della distanza. La formula del policentrismo è molto di più di un modello spaziale: è un modo per rappresentare la varietà dei sistemi produttivi urbani, dei circuiti immobiliari, ma anche delle coalizioni di crescita. Che senso avrebbe il ricorso alla formula della *governance* in questi casi, se non la giustificazione a posteriori della rinuncia politica ad alcuna forma di intervento nazionale?

Il terzo elemento riguarda le nuove condizioni metropolitane. Oggi molte differenze separano le città europee dal modello metropolitano classico: per esempio il rurale e l'urbano non sono più antagonisti per definizione. Torna di fatto sul tavolo una rinnovata questione regionalista, in contrasto con gli arrangiamenti metropolitani tardivamente e faticosamente introdotti di recente in Italia e Francia (Lefèvre, Roseau, Tommaso, 2013; Cremaschi, 2015). Non sorprende che le forme di organizzazione metropolitana siano complesse, e spesso il risultato provvisorio di un processo instabile; è il rapporto con le regioni di riferimento, con il territorio e lo spazio circostante che permane irrisolto. La forma e l'organizzazione metropolitana risultano, infatti, dalla somma di contrastanti tendenze agglomeranti e diffuse: le istituzioni che dovrebbero rappresentarle sono allora o troppo grandi o troppo piccole. Balza agli occhi che l'Île-de-France è «una delle rarissime regioni urbane del mondo che possiede un'autorità politica» (Lefèvre, 2014) pur senza corrispondere funzionalmente alla metropoli amministrativamente riconosciuta; caso analogo, la Lombardia con Milano. Unico esempio di coincidenza si dà tra Madrid e la sua Comunità Autonoma. Questi aspetti impongono allora di re-immaginare sia l'organizzazione spaziale sia la rappresentanza politica delle città e degli Stati, un'impresa costituente che difficilmente coincide con i limiti delle forme di *governance* locale.

Infine, l'ultimo elemento che suggerisce un'analisi più attenta riguarda la crisi del 2008 e le forme di austerità progressivamente imposte ai bilanci pubblici. A questo proposito va fatto presente che crisi e austerità sono termini generalizzati di recente ma che per alcuni paesi d'Europa (tra i quali l'Italia e in particolare le città meridionali) proseguono le crisi e l'austerità di bilancio promosse nel 1993 e ulteriormente approfondite a partire dal 2001. Da un lato, le difficoltà economiche che del governo sembrano oggi elementi comuni, come dimostra la progressiva crisi della UE, culminata nel referendum inglese sul Brexit del giugno 2016; dall'altro, la stagnazione dei paesi mediterranei evolve in una crisi economica esplosiva a partire dal 2008. Le città europee, invece, anticipano e amplificano la crescita o, al contrario, la crisi dei rispettivi paesi. Non sorprende quindi che anche i processi di *governance* appaiano diversificati e discontinui, e amplifichino i modelli nazionali.

Come è noto, le politiche europee procedono da regolamenti e principi e – nella logica del meccanismo programmatico – incontrano attori e strategie solo alla fine, mediate dall'apparato tecnico degli indicatori e delle procedure. E si traducono spesso nell'esercizio puntiglioso di ripartizione tra fondi, obiettivi, misure secondo schemi decisi a Bruxelles.

Le politiche che le città mettono in opera si trovano invece al di là di queste regole e semplificazioni. Se si esaminano gli schemi strategici di Londra, Parigi, Madrid, Berlino e Milano si trovano analogie importanti e alcune differenze (Lefèvre, 2014). L'insieme delle scelte tecniche (modelli e sistemi di trasporto, forma e qualità dell'organizzazione policentrica, elementi di densificazione e al contrario di diffusione, tecniche di cattura del valore fondiario) esprimono la stessa questione: combinazioni di forme diverse di governo, mercato, regolazione e *governance* sono presenti in ciascuna città, e sono fortemente influenzate dal quadro nazionale. Queste combinazioni istruiscono delle sequenze specifiche di obiettivi politici e strumenti tecnici, di mezzi e fini e sono soggette a gradi di libertà, come naturalmente a gradi di costrizione.

In conclusione, le città si collocano già fin d'ora al di là dell'orizzonte consociativo e procedurale del modello di *governance* europea. Le sperimentazioni in corso nelle città europee sulla pianificazione strategica (Cremaschi, 2016) restano diverse, e mostrano naturalmente l'effetto omologante della *path dependency* e della cultura tecnica locale. Coordinare presuppone due elementi, il primo sociografico e il secondo politico. Il primo elemento presuppone che siano presenti e disponibili attori, istituzioni e poste strategiche, nonché regole e istituzioni; e, oltre che presenti e disponibili, siano anche componibili, cioè prive di conflitti non conciliabili; e componibili in risposta a comandi, cioè a stimoli di governo che vengano riconosciuti come legittimi e utili. Ma questa è solo un'ipotesi,

mentre la realtà urbana è molto più incerta, frammentaria e conflittuale: qualcosa si compone, qualcosa rimane in conflitto, qualcos'altro richiede interventi di governo molto più energici.

Se si guarda a quello che le città fanno, non si trova l'applicazione di modelli puri di coordinamento, né al contrario della privatizzazione delle decisioni; ma si trovano combinazioni di autorità e coordinamento, di intenzioni e strumenti che organizzano (in uno dei tanti modi possibili) la «contesa sulle sequenze tra mezzi e fini» (Giardini, 2015). È ragionevole allora pensare che le forme di *governance* urbana si articoleranno sempre più rispecchiando queste combinazioni specifiche. Resta invece necessario comprendere quali strategie perseguire, quali strumenti funzionino e in quali condizioni, cosa coordinare, cosa dirigere.

Riferimenti bibliografici

- ANTALOVSKY E., DANGSCHAT J. S., PARKINSON M. (2005), *European Metropolitan Governance, Cities in Europe-Europe in the Cities*, Wien.
- BORRAZ O., LE GALÈS P. (2010), *Urban Governance in Europe: The Government of What?*, in “Métropoles”, 7.
- CREMASCHI M. (2014), *Il secolo delle città? Non perdiamolo (di nuovo)*, in “Urbanistica”, 152, pp. 1-14.
- ID. (a cura di) (2015), *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, Planum.
- ID. (a cura di) (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, il Mulino, Bologna.
- GIARDINI F. (2015), *Strategia/Agenda: ovvero dei mezzi e dei fini*, Ibidem, 4.
- LEFÈVRE C. (2014), *Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe*, Berlin, Londres, Madrid, Rome, IAU, Paris.
- LEFÈVRE C., ROSEAU N., TOMMASO V. (2013), *De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance*, L'oeuil d'or, Paris.

Ridisegnare il governo del paesaggio italiano

di Alberto Clementi

1. Lo sgoverno endemico

Apparentemente il paesaggio italiano è iperpianificato e ipergovernato. Le molteplici leggi di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico accumulate nel tempo, forti anche dell'autorevole riconoscimento della Carta Costituzionale che all'art. 9 ne ha sancito il primato rispetto a tutti gli altri valori in gioco, hanno ormai coperto a vario titolo gran parte del territorio nazionale.

Il modello di governo appare chiaro, almeno sulla carta. La responsabilità ultima di governo del paesaggio riconosciuto di notevole interesse pubblico ricade sul ministero per i Beni culturali e ambientali e del turismo, nelle sue diverse articolazioni centrali e periferiche. Per tutti gli altri paesaggi sarà il PPR (Piano paesaggistico regionale), costruito di concerto con le Regioni, a regolare le trasformazioni ammissibili. Anche le Regioni sono titolari di competenze rilevanti, soprattutto ai fini della problematica co-pianificazione dei PPR di seconda generazione, quasi tutti ancora in fase di gestazione a più di dieci anni dalla loro istituzione, avvenuta con D.Lgs. del 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici). Mentre i comuni sono recentemente usciti di scena, in gran parte delegittimati e portati sul banco degli imputati a causa della loro precedente gestione delegata troppo distratta e compromissoria dei valori paesaggistici locali, spesso immolati sull'altare delle convenienze elettorali.

Ebbene, se nell'attraversare il paese lo sguardo si posa anche distrattamente sui paesaggi che ci circondano, non sempre è agevole distinguere quelli protetti dalle prescrizioni di tutela rispetto a tutti gli altri. Anzi l'impressione generale è che la rappresentazione dominante del nostro paesaggio, almeno lungo gli itinerari più battuti, sia oggi infestata da detrattori di ogni genere, che compromettono irreversibilmente una bellezza universalmente celebrata nel passato e tuttora intensamente rimpianta dai cultori delle memorie.

Del resto gli spazi aperti appaiono ormai generalmente devastati da un'urbanizzazione proliferante che si è estesa dappertutto nelle aree

pianeggianti. Il paesaggio ne è diventata la vittima sacrificale, ridotto a simulacro sfigurato dall'ingombro pervasivo e magmatico di manufatti, infrastrutture e trame edificate caoticamente, di solito anonime e dall'aspetto sgradevole. Peggio ancora è andata per le coste, soprattutto meridionali – dove in fondo per l'edilizia residenziale l'abusivismo ha realizzato una versione ancora più povera e sciatta di ciò che è avvenuto prima in Liguria, nel Veneto, lungo la costa adriatica o comunque dove la devastazione è stata colpevolmente assecondata e legalizzata dai piani. Con l'aggravante in questo caso di depuratori spesso scandalosamente inefficienti e, ancor peggio, di frequenti sversamenti di sostanze tossiche nel mare a opera delle mafie, che, ad esempio sulla costa calabra tra Tortora e Amantea, hanno sottratto all'uso decine e decine di chilometri di spiagge.

Anche i paesaggi agrari soffrono, in gran parte depauperati dai processi di omogeneizzazione delle colture trainati dai potenti finanziamenti comunitari; oppure consegnati all'abbandono, facendo dilagare in modo incontrollato estese macchie di vegetazione spontanea e d'incolto.

Sembrano salvarsi soltanto le aree collinari e montane interne, ormai generalmente spopolate e dunque meno esposte ai rischi di macroscopica degenerazione del paesaggio. Però anche qui, mentre i boschi più pregiati sono costretti ogni anno a difendere la propria sopravvivenza contro gli assalti ricorrenti di incendi appiccicati dolosamente, la vegetazione tende sempre più a inselvaticarsi, degradando la biodiversità e la qualità ecologica degli ambienti naturali.

Infine, i paesaggi del turismo e delle mete culturali più attrattive. Qui lo snaturamento è invece associato a processi di sovrautilizzazione e congestionamento nelle presenze dei visitatori, inutilmente contrastato da volenterose strategie d'imbalsamazione fisica dell'esistente, che per la verità li fanno assomigliare sempre più a cartoline di se stessi, corrompendo il senso più autentico di un ambiente vivente ridotto a parco tematico.

Da questo rapido sguardo d'insieme, forse eccessivamente drammatizzato nelle sue tinte e tuttavia non troppo distante dalla realtà, il bilancio di cinquant'anni di politiche della tutela appare sostanzialmente fallimentare. Nessuno sembra portarne la responsabilità. Le accuse s'incrociano e molto spesso si estendono anche al ruolo delle soprintendenze, per la verità lasciate fin troppo sole di fronte all'immane compito di salvare il paesaggio dagli italiani. A ben guardare, però, la nutrita pletora di vincoli e misure prescrittive gestite dagli apparati istituzionali della tutela sembra mascherare una sostanziale sregolatezza di fondo, che espone il nostro paesaggio a tutti i rischi di una sostanziale inefficacia del governo di un bene pubblico purtroppo malcompreso, e che non riesce ancora a radicarsi in un sentire comune e socialmente condiviso.

Per contrastare questa preoccupante deriva si richiede ora una maggiore severità e uno sforzo importante per i nuovi piani paesaggistici in corso di elaborazione, chiamati a “vestire i vincoli” con prescrizioni d’uso più cogenti e più puntuali, al fine di rafforzarne l’efficacia anche in assenza di interpretazioni discrezionali, come quelle esercitate fino a oggi dai soprintendenti per i beni paesaggistici tutelati dallo Stato.

Ma c’è da chiedersi se questa maggiore precisione nelle previsioni di una salvaguardia che rimane passiva sia davvero sufficiente per raggiungere risultati finora largamente disattesi. O se invece ci sia da rimettere con serenità in discussione tutto il sistema di *government* pubblico del paesaggio, per sfuggire agli interminabili conflitti di competenze con il continuo rimpallo delle responsabilità (alla fine, nessuno è tenuto a rendere conto davvero dei propri comportamenti), che celano una comune impotenza della volontà pubblica rispetto alla forza dirompente delle trasformazioni in atto. Inoltre ci sono da contrastare carenze e debolezze che sembrano dovute non tanto all’imprecisione dei vincoli o alla discrezionalità delle valutazioni da parte dei soprintendenti, quanto piuttosto agli eccessi di autoreferenzialità di una cultura della tutela del patrimonio che non è riuscita ancora a radicarsi in profondità, permeando i comportamenti sociali diffusi tanto dei produttori che degli abitanti.

Anticipando le conclusioni di questo scritto, per il governo del paesaggio – non diversamente, del resto, da quanto è auspicabile per il territorio – appare preferibile sperimentare un modello più marcatamente partenariale, comunque incardinato sull’istituzione pubblica competente per legge al livello più appropriato. Questo nuovo modello, in grado di dialogare attivamente con la molteplicità degli interessi in gioco nelle trasformazioni grandi e piccole del territorio, secondo quanto proposto dalla Convenzione europea del paesaggio, sembra essere assai più produttivo di quello adottato correntemente: un approccio fondamentalmente autocratico e settoriale, con cui ci si è illusi di proteggere un bene comune fortemente esposto alla violenza delle logiche speculative e alle forti pressioni di appropriazione individualistica. D’altra parte il paesaggio, un bene comune tipico nella nuova economia dell’esperienza propria del nostro tempo, non dovrebbe essere più considerato soltanto un patrimonio identitario da conservare ai fini della continuità culturale e della coesione territoriale, ma anche una preziosa leva catalizzatrice per un nuovo modello di sviluppo sostenibile, capace di garantire una tutela rigorosa e al tempo stesso di offrire importanti opportunità di crescita a beneficio sia delle società locali sia dell’intero paese.

Sono affermazioni che appaiono perfino scontate, in una normale prospettiva di valorizzazione degli *assets* di un territorio consapevole dei risvolti sociali ed economici degli investimenti pubblici. Ma non lo sono

affatto in Italia, dove finora ha prevalso una ideologia benculturalista radi-caleggiante, che rifiuta di assoggettare alle verifiche di utilità sociale le politiche di tutela del paesaggio, accusando anzi di favorire la mercificazione del patrimonio quanti invocano una maggiore attenzione ai problemi di una sua gestione sostenibile. Questa visione di parte rifiuta tra l'altro di prendere in dovuta considerazione il problema dell'ulteriore contrazione delle risorse pubbliche a disposizione, aggravato dalla lunga crisi recessiva che ha colpito anche (soprattutto) le politiche culturali. C'è invece da sperare che, una volta fatta valere la centralità anche sociale ed economica dell'uso attivo del patrimonio paesaggistico, si possa finalmente conquistare una dotazione di bilancio meno povera di quella su cui conta tradizionalmente l'amministrazione della tutela.

2. Due visioni a confronto

Il fatto è che nel nostro paese convivono da tempo due distinte visioni del paesaggio, e le aporie del governo riflettono la loro mancata ricomposizione in un sistema compiuto ed efficace. Da una parte, il permanere di una visione fondamentalmente elitaria, centrata sul primato del valore estetico-culturale, che mette in capo allo Stato la responsabilità di garantire la salvezza e la corretta conservazione dei caratteri identitari dei paesaggi di maggior pregio, comunque da sottrarre al rischio dei cambiamenti portati dalla modernità, con la prospettiva implicita di una diffusa musealizzazione dell'esistente.

Dall'altra parte, una maggiore confidenza con i processi corali di costruzione e trasformazione del paesaggio alimentati per quanto possibile dalla partecipazione consapevole della popolazione e delle forze produttive, opportunamente sensibilizzate al valore di un ambiente di vita che dovrebbe integrarsi con la natura, e che comunque è propensa a scommettere sui vantaggi di una condizione di unicità del contesto, sempre più ricercata dall'economia globale contemporanea. Un modello certo più rischioso, praticabile soltanto se si dispone di un sistema di *government* affidabile e particolarmente maturo, che – quando funziona bene – consente di accorciare sensibilmente la divaricazione tra il paesaggio apprezzato dalla cultura esperta e quello percepito dalle popolazioni che lo abitano e lo costruiscono materialmente.

Nel primo modello la priorità si rivolge a un sistema di governo “esterno” che dovrà essere sufficientemente distante e impermeabile rispetto alla scala locale, troppo esposta all'inquinamento di interessi estranei al paesaggio; e che in ogni caso si affida cautelativamente al potere d'interdizione dei vincoli, applicati per decreto *top-down* e spesso ricorrendo ad astratte schematizzazioni geometriche (del tipo: confine a cento metri dal-

la sponda del fiume, senza sapere se quel paesaggio locale è degradato e non merita affatto l'apposizione del vincolo); un potere talvolta esercitato senza neanche disporre delle conoscenze adeguate, e che comunque s'impone per legge a tutte le altre strumentazioni di governo del territorio.

Nel secondo modello l'approccio tende invece a diventare dialogico e fattuale, ancora orientato ad avvalersi di tutto il registro delle misure di protezione, ma all'interno di un processo di concertazione più complessivo, che chiama alla ribalta i protagonisti della trasformazione del paesaggio, da responsabilizzare insieme alle istituzioni garanti della qualità paesaggistica. Senza dunque rinunciare al potere dei vincoli, si preferisce ricorrere ad accordi e intese partenariali mirate a promuovere comportamenti virtuosi, con l'obiettivo ultimo di rafforzare (o creare) un valore condiviso per il paesaggio, una volta messo al centro del dialogo tra i diversi soggetti portatori d'interesse e gli abitanti del territorio.

In sostanza si fronteggiano due approcci sensibilmente differenti. Uno per vincoli e divieti imposti in forma esogena ed esercitati passivamente, fondati sull'autorevolezza di un'amministrazione procedente che funge da garante del bene pubblico, anche indipendentemente dalla specificità dei sistemi d'azione che caratterizzano un determinato contesto. L'altro che, pur senza depotenziare in linea di principio le misure coercitive della tutela, ricorre preferibilmente al progetto e alla costruzione di visioni condivise per il futuro di un determinato paesaggio.

L'uno è incardinato sulla lunga e nobile tradizione elitaria delle politiche paesaggistiche e culturali del nostro paese. L'altro, invece, appare in sintonia con la Convenzione europea del paesaggio firmata a Firenze nel 2000, non a caso promossa dal Consiglio d'Europa, espressione a sua volta del sistema dei poteri locali e regionali.

Finora ha generalmente prevalso il modello dell'amministrazione separata e sopraordinata che impone vincoli, rinviando ai soprintendenti di Stato la responsabilità di gestirli di volta in volta riaffermando continuamente il primato del paesaggio. Però non sono stati rari i momenti in cui nel secolo scorso il paesaggio è stato ridisegnato con politiche attive, talvolta per renderlo più produttivo o per accrescerne la resilienza rispetto alle calamità naturali. Si è allora dato forma a un paesaggio che spesso ha ben poco da invidiare ai grandi paesaggi del passato, come dimostra ad esempio la positiva esperienza della bonifica in Maremma.

3. Paesaggio per progetti

Il modo di governare il paesaggio cambia effettivamente se l'attenzione si sposta dai vincoli ai progetti. È questa una seconda tesi che s'intende qui affermare. I paesaggi italiani potranno davvero migliorare se sapremo

finalmente utilizzare appieno le risorse della progettualità, anziché la sola gestione dei vincoli di conservazione apposti per decreto. Al riguardo potrebbe essere impiegata in modo innovativo una disposizione del nuovo Codice apparentemente secondaria ma potenzialmente assai importante: l'art. 143, comma *b*, che prevede la predisposizione tramite il PPR di «misure necessarie per il corretto inserimento nel contesto paesaggistico degli interventi». Enfatizzando questa norma, si potrebbe spostare il confronto dei nuovi interventi dalla loro compatibilità con i vincoli esistenti alla valutazione del corretto inserimento nel paesaggio, secondo procedure ben regolate che limitano la discrezionalità dei giudizi.

In effetti l'insoddisfacente qualità del nostro paesaggio appare una conseguenza della generale insensibilità paesaggistica che penalizza la cultura dominante nell'architettura e nel mondo delle opere pubbliche. Gli interventi, che siano firmati o anonimi, si dimostrano sostanzialmente indifferenti al rapporto con il contesto paesaggistico, e spesso l'osservanza dei vincoli è un alibi per praticare soluzioni al ribasso, al più con stucchevoli mimetismi che cercano di dissimulare il nuovo rispetto alle preesistenze.

Si osservi, peraltro, che il progetto per il paesaggio in senso proprio non dovrebbe essere inteso convenzionalmente come realizzazione di un insieme di opere, tanto pubbliche che private. Si tratta di un progetto costitutivamente diverso, perché ha per obiettivo primario non tanto la conformazione o il ripristino delle forme fisiche, quanto *la creazione (o il rafforzamento) di un valore intangibile*, da perseguire attraverso la mobilitazione consapevole dei molteplici soggetti che a vario titolo agiscono nel paesaggio.

La *donazione di senso (o la sua rigenerazione)* costituisce allora la vera posta in gioco di un progetto per il paesaggio nella sua accezione più pertinente, che dovrà mirare alla *capacitazione* della popolazione e delle istituzioni coinvolte, più che all'affermazione di un sapere tecnico insindacabile. Il progetto diventa l'espressione di un processo tendenzialmente *corale* di elaborazione del senso del paesaggio, corredato da un insieme di impegni personali, collettivi e istituzionali a perseguire condizioni di qualità; quelle originarie quando possibile, oppure nuove quando perdute irreversibilmente quelle preesistenti.

Come si è osservato, questo modo d'intendere l'intervento presuppone la condivisione attiva di quadri cognitivi e di valori da attribuire al paesaggio, e quindi la costruzione di *visioni comuni* circa le finalità da raggiungere, rispetto alle quali ciascuno s'impegna poi a contribuire per la propria parte alle strategie d'intervento. *La natura del progetto diventa fondamentalmente pattizia o contrattuale*, con la stipula di accordi e impegni che possono essere diversi dagli atti d'obbligo formali, essendo piuttosto dichiarazioni di responsabilità che si è disposti ad assumere, in modo

autonomo o sulla scorta di appositi incentivi che premiano gli interventi virtuosi, come avviene ad esempio con le Chartes Paysagères in Francia.

Tutto ciò si riflette anche sulle condizioni di *fattibilità* del progetto. La riqualificazione di un paesaggio attinge a risorse di varia natura, ma soprattutto alla disponibilità della “folla oscura” dei molteplici produttori di paesaggio coinvolti. In assenza di questa variegata mobilitazione corale, è improbabile che il progetto possa avere successo, soprattutto quando la scala del paesaggio da riqualificare trascende quella di singole località circoscritte.

In ogni caso, rifuggendo dalle posizioni insostenibili di quanti rivendicano un esorbitante impegno finanziario a carico della finanza pubblica chiamata a sostenere tutto il peso della cura del paesaggio, il progetto impone al sistema d’azione locale di farsi carico della concreta fattibilità economica e sociale degli interventi, individuando volta per volta le opportunità di contesto che possono facilitare il ricorso a investimenti pubblici e privati o le loro combinazioni efficaci.

4. Per una nuova *governance*

Si è già rilevato come le complesse trasformazioni del paesaggio nel nostro tempo non possono più essere affrontate applicando il modello semplificato *top-down* vagheggiato dalla modernità, incentrato sul ruolo chiave di un’amministrazione pubblica autoritaria, espressione di una razionalità di stampo fondamentalmente settoriale, e depositaria di un interesse pubblico inconfutabile. Per aver presa effettiva sui mutamenti in atto agendo positivamente in profondità sul sistema valoriale va ripensata la cultura progettuale ma anche il metodo di governo, una volta che le decisioni non vengano imposte ma siano costruite dialogicamente con la partecipazione attiva di una molteplicità di attori e di portatori d’interessi frazionati e spesso irriducibili.

Abbiamo acquisito consapevolezza di come la natura caotica, imprevedibile, frammentaria del paesaggio attuale tenda a mettere fuori gioco ogni modello di tipo puramente autoritativo e conformativo. Il *government* nei limiti del possibile dovrebbe ispirarsi piuttosto a una prospettiva di carattere strategico e partenariale, concentrando la componente regolativa sulla gestione dei processi che più minacciano la sopravvivenza dei paesaggi di maggior valore.

In ogni caso la revisione del sistema attuale dovrà trovare il necessario equilibrio tra il *governo ordinario della tutela* e il *governo attivo per progetti*. Essendo il primo assimilabile a un *government* di funzioni a regime, in cui la Regione appare lo snodo operativo per una tutela concertata con il ministero per i Beni e le attività culturali e attuata con il coinvolgimen-

to anche dei Comuni. Il secondo, invece, rinvia a soluzioni dinamiche di *governance*, per montare e realizzare progetti a diversa scala e di diversa consistenza che vedono i soggetti pubblici e privati coalizzarsi in funzione di un risultato, raggiunto il quale quella struttura di governo si scioglie.

In generale il nuovo sistema di governo dovrà essere disegnato in modo flessibile e contestualizzato, tenendo conto in particolare della positiva compresenza di poteri verticali privilegiati dalla modernità e poteri orizzontali, che stanno proliferando in una società sempre più poliarchica, complessa e frazionata come quella attuale.

Nel ragionare intorno ai nuovi compiti, che rinviano preferibilmente a soluzioni partenariali multilivello e multiattoriali, c'è comunque da tenere in debito conto la profonda diversità dei contesti e delle criticità dei paesaggi da trattare. Ad esempio, per i paesaggi in crisi profonda, o che sono alle prese con emergenze che per la gravità dei problemi in gioco sfuggono alle tradizionali responsabilità di governo, appare senz'altro preferibile un *partenariato interistituzionale*, incardinato sul livello di governo più adatto ad affrontare le criticità rilevate. Non pochi paesaggi del Mezzogiorno, soprattutto quelli deturpati lungo le fasce costiere, dovrebbero essere rinviiati a questo modello di condivisione delle responsabilità che richiede disponibilità alla cooperazione piuttosto che l'esercizio di competenze rigidamente fissate. La recente vicenda di Pompei testimonia l'efficacia di una simile strategia d'intervento multiattoriale e multilivello (dalla Commissione europea fino alle autorità regionali e locali), che comunque solleva i poteri locali da responsabilità fuori della loro portata.

Quale che sia il nuovo assetto verso cui tendere nella riorganizzazione del sistema di governo del paesaggio italiano, non c'è dubbio che fin d'ora – in assenza delle Province – occorre cercare di rimettere in gioco i Comuni, non fosse altro che per il loro ruolo insostituibile nell'armonizzare le previsioni del PPR rispetto ai Piani regolatori locali. Come tutti sanno, è a questo livello che si gioca la vera partita della tutela e valorizzazione del paesaggio, quando si tratta di sciogliere il conflitto tra una visione edilizia dello sviluppo e un'altra più sostenibile perché incentrata sul valore del paesaggio.

Gli unici due nuovi PPR al momento approvati, in Puglia e in Toscana, hanno di fatto escluso i Comuni dal processo di costruzione del piano. Invece in Umbria si sta sperimentando un loro cauto coinvolgimento, almeno nella fase della delimitazione più puntuale dei beni paesaggistici, operata sulla base di specifici indirizzi emanati dal Comitato tecnico paritetico il quale è responsabile ultimo anche della validazione delle soluzioni proposte. Si tratta di una forma ancora blanda di coinvolgimento dei poteri locali. Ma non c'è dubbio che questa sia la strada da imboccare, se s'intende favorire una gestione più efficace del patrimonio esistente,

finalmente da condividere in modo sostenibile tra custodi delle memorie e attori dello sviluppo.

Nel concludere, c'è da auspicare un nuovo sistema di governo del paesaggio italiano più allargato e condiviso, per il quale né la tutela passiva, né la gestione strategica isolata a pochi lembi di territorio possono farcela a contrastare i processi degenerativi in atto, che sono estesi e di lunga durata, e che ormai minacciano seriamente la bellezza e la salute di ciò che rimane.

Il lavoro da fare per cambiare lo stato delle cose e la cultura di cui è espressione è davvero immenso. Ma non ci si deve perdere d'animo. Soprattutto *non possiamo più permetterci il lusso di alimentare continuamente un conflitto paralizzante tra visioni differenti*, che frena le potenziali disponibilità a far crescere l'importanza del paesaggio in tutti gli atti dell'amministrazione pubblica o almeno nel governo del territorio.

Abbandonando atteggiamenti retrodatati, dovremo cercare di combinare creativamente gli aspetti positivi di ciascun modello, giustapponendoli in una nuova filosofia d'intervento *ambivalente anziché oppositiva*, capace di contemperare tutela e progettualità, valori culturali e valori di territorialità, poteri centrali e poteri locali.

Parigi: una nuova *governance* per il cambiamento climatico

di Toni Federico

I. *Sliding doors*

Brexit significa abbandonare l'Europa. La Gran Bretagna ha firmato l'Accordo di Parigi come membro UE. Ora che è fuori cosa si dovrà fare?

Apprendevamo dalla stampa di fine maggio di quest'anno che il candidato presidenziale repubblicano rinegozierebbe il ruolo degli Stati Uniti nell'accordo globale sul clima «come minimo, e al massimo farà qualcosa di diverso». Donald Trump dichiara di credere che il riscaldamento globale sia un'invenzione della Cina per danneggiare la competitività delle imprese degli Stati Uniti. L'Accordo di Parigi contiene un articolo che ha lo scopo di proteggere i paesi nel caso in cui un nuovo governo entra e vuole recedere. La clausola dice che qualsiasi nazione voglia ritirarsi dovrà aspettare quattro anni. Non un granché in termini di *governance*.

Questi andirivieni politici sono estremamente pericolosi per tutto il negoziato multilaterale sull'ambiente e già dettero il loro frutto avvelenato quando gli Stati Uniti rifiutarono di ratificare il Protocollo firmato a Kyoto nel 1997 dal loro vicepresidente Al Gore, decretandone il fallimento *de facto*. Quello americano non è l'unico caso, ma è certamente il più eclatante rispetto a eventi simili in Russia, Canada e Australia anche perché, a onor del vero, nemmeno una maggioranza democratica al Congresso probabilmente voterebbe l'Accordo di Parigi.

I regimi democratici consentono l'espressione libera delle convinzioni dei cittadini, ma il cambiamento climatico è un fatto scientificamente accertato al di là di ogni ragionevole dubbio. Può una democrazia intraprendere azioni contrarie all'evidenza dei fatti? La risposta è purtroppo affermativa, basta pensare al tardivo riconoscimento della pericolosità del fumo o alle decisioni in favore degli organismi geneticamente modificati. Quando queste politiche hanno portato o porteranno a gravi danni per la salute delle persone e per i loro beni, è stato e sarà il potere giudiziario a dare ragione ai fatti e a risarcire le vittime. Talvolta ciò ha consentito di ristabilire il quadro legislativo nel rispetto dell'interesse generale.

La questione è quanto mai delicata perché se la materia ricade nel dominio della politica, tutte le opinioni devono essere legittime. Se ne deduce che alcune evidenze dovrebbero essere sottratte al giudizio politico. Lo strumento possibile è quello della costituzionalizzazione di determinati principi della gravità e della dimensione del cambiamento climatico, cosicché le relative politiche diventino ordinaria amministrazione piuttosto che restare esposte all'aleatorietà delle convinzioni e al gioco degli interessi. Ma non è semplice. Non si può infatti pensare di fare ricorso di continuo a modifiche costituzionali che richiedono per lo più impraticabili maggioranze qualificate. Inoltre molte delle evidenze da noi evocate sono in realtà gravate da fattori di incertezza che la scienza può non riuscire a risolvere. E poi quale scienza, di chi, la maggioranza degli scienziati? Un vero rompicapo.

Un esempio ci sarebbe, ed è l'introduzione nella Costituzione europea di Maastricht dello sviluppo sostenibile¹. Nella versione consolidata del Trattato europeo l'articolo 3 recita: «L'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Le opinioni sulla correttezza formale dell'articolo 3 possono essere varie tanto quanto vari sono gli effetti sulle politiche dei vari paesi membri. Benché non se ne parli affatto, possiamo quantomeno dare per acquisito che tali politiche dovranno tenere in considerazione gli interessi delle generazioni future, secondo la ben nota definizione di sostenibilità della Brundtland del 1987². Quanto al resto, gli effetti politici sono opinabili ma, in una questione come il cambiamento climatico, la lettura dell'articolo dovrebbe impedire a tutti i paesi europei di continuare a caricare l'atmosfera di anidride carbonica e a scaldare la terra. In forza del principio di precauzione, altro pilastro dello sviluppo sostenibile, è evidente che il cambiamento climatico configura assai probabilmente potenziali gravi danni a carico delle generazioni future, e che quindi una adeguata azione di contrasto è obbligatoria, quale che essa sia.

La costituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in ogni paese, e la conseguente acquisizione dei Principi stabiliti dalla Carta di Rio de Janeiro

1. EU, *The Maastricht Treaty*, 1992, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISER>.

2. G. H. Brundtland, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987, in <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

del 1992³, è dunque una via più che opportuna, anche perché la presenza del principio nei Trattati comunitari non può essere giudicata né sufficiente né efficace per orientare le politiche nazionali. Tale passo, è evidente, non può assicurare la soluzione di tutti i problemi del conflitto tra ambiente e sviluppo, né può determinare da sé soltanto la scala delle priorità né il volume degli investimenti, terreno precipuo dei parlamenti e dei governi. Tuttavia taglierebbe la strada alla strumentalizzazione delle politiche contro l'ambiente da parte delle forze politiche a caccia di facile consenso o asservite a qualcuno degli *establishments* della *vecchia economia*.

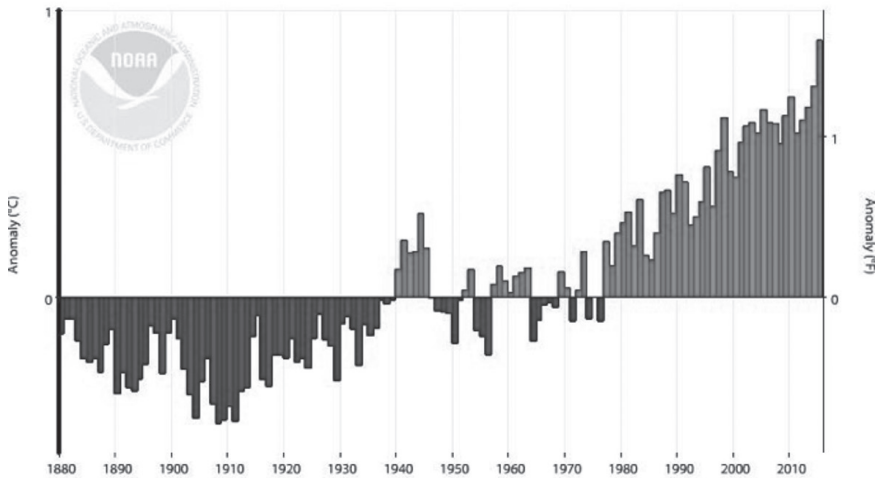
2. Governare il cambiamento

La *governance* della lotta contro i cambiamenti globali indotti dal modello economico-industriale più o meno dominante ovunque richiede drammaticamente che alcune decisioni vengano prese prima che il danno ambientale apra la strada a fenomeni ambientali irreversibili, irrimediabili o, comunque, di costosissimo recupero. Al di là dei limiti concordati a Parigi, stiamo per entrare nello spazio e nel tempo delle trasformazioni ecosistemiche irreversibili, esiti ben noti a chi studia i sistemi non lineari e complessi di cui il clima è certamente il maggiore e il più pericoloso. La realtà è che nemmeno la *big science* mobilitata intorno al clima è in grado di prevederle con una precisione operativa sufficiente. Parliamo della scomparsa delle calotte di ghiaccio, della modificazione delle correnti oceaniche, dello spostamento al Nord delle specie viventi cacciate in alto dalle zone equatoriali roventi e siccitose con l'effetto di profonde modifiche della biodiversità e, come è sotto gli occhi di tutti, di ondate migratorie imprevedibili sotto la spinta della miseria e della mancanza di risorse alimentari.

Intanto da tutte le fonti arrivano notizie che gli ultimi mesi sono stati i più caldi della storia e che probabilmente il 2016 sarà l'anno più caldo nei record statistici. Siamo ormai vicini al riscaldamento medio di un grado rispetto al periodo preindustriale. La concentrazione dei gas serra in atmosfera, quella che regola lo scambio termico tra terra e sole ai limiti dell'atmosfera stessa, è oltre le 450 parti per milione, considerato il limite per non superare i 2 °C di riscaldamento a fine secolo. Il *Carbon budget*, cioè la quantità di gas serra che possiamo ancora immettere in atmosfera per rispettare l'obiettivo di Parigi, è variamente stimato tra le 500 e le 1.000 GTCO₂eq, che, agli attuali ritmi di emissione, poco meno di 50 GT all'anno in equivalente CO₂, se ne andrà in dieci anni al massimo.

3. UNCED, *The Rio Principles. Rio Declaration on Environment and Development*, 1992, in <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

FIGURA 1
La crescita storica della temperatura media terrestre



Fonte: NOAA.

Per arginare tutto questo non c'è altro al mondo, in fatto di *governance*, che il negoziato internazionale delle Nazioni Unite sul clima e sullo sviluppo sostenibile. La crescente gravità del fenomeno e l'urgenza dell'inserimento prioritario della lotta al cambiamento climatico nelle agende dei governi di tutto il mondo consigliano di passare in esame l'evoluzione storica del negoziato climatico e dei suoi paradigmi.

Al Summit della Terra di Rio de Janeiro del 1992 si costituisce la Convenzione globale sulla lotta ai cambiamenti climatici, UNFCCC. Entra in forza il 21 marzo del 1994 e oggi vi aderiscono 197 paesi, quasi tutti. L'UNFCCC si ispirò a quello che fino a oggi è l'unico accordo multilaterale di pieno successo, la Convenzione di Vienna per la protezione della copertura dell'ozono con il relativo Protocollo di Montréal del 1987. Ma le cose andranno molto diversamente.

L'obiettivo ultimo della Convenzione climatica⁴ è e resta quello di stabilizzare le concentrazioni di gas a effetto serra «a un livello tale da evitare interferenze pericolose di origine antropica con il sistema climatico». Esso afferma che «un tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di

4. UNFCC, *La Convenzione contro i cambiamenti climatici*, 1994, in https://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php.

tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti climatici, per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata, e che lo sviluppo economico possa procedere in modo sostenibile».

L'incapacità cronica dei governi di vedere il mondo come una forma vivente in rapida evoluzione fece assumere nella Convenzione una versione rigida del principio di Rio delle responsabilità comuni ma differenziate. In quanto fonte storica della maggior parte delle emissioni di gas a effetto serra, i paesi industrializzati furono i soli chiamati a impegnarsi nello sforzo di mitigazione delle emissioni. Si tratta dei paesi OCSE e di 12 paesi con economie in transizione dell'Europa centrale e orientale, elencati nell'Allegato I alla Convenzione. A essi si chiese di sostenere i paesi in via di sviluppo, assicurando loro un sostegno finanziario per l'azione sul clima al di là di qualsiasi assistenza finanziaria già erogata. Ricordiamo infatti che già dal 1969 esiste un accordo a livello ONU per assicurare sotto forma di Official Development Aids, ODA, un gettito pari al 7 per mille dei PIL di ogni paese donatore, quota mai rispettata e origine maestra del perdurante conflitto neoziale Nord-Sud.

Questo errore di metodo fu consolidato alla riunione della prima Conferenza delle Parti di Berlino nel 1995. Il *Berlin Mandate* impegnava i paesi industrializzati, attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti, a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Tutti gli altri venivano esentati da obblighi vincolanti ed effettivamente tale disimpegno, una rigida interpretazione del concetto di responsabilità differenziata, perdurerà fino a Parigi 2015. Il Mandato di Berlino pose le basi per il Protocollo di Kyoto⁵ che verrà firmato due anni dopo alla COP 3. Il Protocollo è l'esempio maggiore della gestione dei patti multilaterali sull'ambiente sotto la forma del comando e controllo. Stabilisce impegni ed esenzioni in funzione di un obiettivo globale di riduzione delle emissioni del 5% da verificare nella media del periodo 2008-2012. Esempio per molti aspetti, soffre di una impostazione statica di tipo *top-down*. Comporta metodi obbligatori per la verifica degli impegni e per le sanzioni. Entra in vigore soltanto nel 2005, quando per opera di Romano Prodi la Federazione russa si decide a ratificare il Protocollo che raggiunge i suoi limiti minimi del 55% delle emissioni mondiali di gas serra. Ma intanto gli Stati Uniti avevano dichiarato con il presidente Bush che non avrebbero ratificato e ancora oggi una maggioranza al Congresso per provvedimenti di questo tipo non si potrebbe raggiungere. L'esito finale del Protocollo mostra luci e ombre. A un impianto formale

5. UNFCCC, *Il Protocollo di Kyoto*, 1997, in https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

esemplare, e a uno straordinario potere evocativo, si contrappone l'assenza di risultati. Infatti le emissioni globali non diminuiscono affatto, pur se la pattuglia dei ratificatori, che comprende l'Europa, raggiunge il *target* del Protocollo in percentuale propria ma non, ovviamente in valore globale, come la Convenzione richiede. Il crollo economico dei paesi dell'Est europeo consente il raggiungimento dell'obiettivo alla somma dei paesi ratificatori, ma la quantità di permessi di emissione da essi accumulati non verrà acquistata da quelli che sarebbero stati in eccesso di emissioni, in particolare dagli Stati Uniti, che non avendo ratificato, non hanno più nessun obbligo. Finora nessuno dei paesi eccedentari, tra cui in piccola misura anche l'Italia, ha pagato le quote formalmente dovute e tutto svanirà in una sanatoria generale. L'assenza di una qualsiasi pur difficile *governance*, struttura e poteri, del Protocollo di Kyoto e la conseguente rigidità delle norme hanno vanificato quell'accordo che pure resta, nel bene o nel male, un punto di riferimento e una fonte di profondi insegnamenti per tutto il negoziato multilaterale ambientale.

3. Parigi

Dal 1997 al 2015 il negoziato sulla lotta ai cambiamenti climatici si disperde in pretestuose polemiche Nord-Sud, presto diventate Occidente-Oriente in cui emerge la Cina come guida dei paesi in via di sviluppo ma, al contempo, come il paese con i flussi annuali di inquinamento dell'atmosfera progressivamente più elevati. I paesi occidentali in parte mitigano le loro emissioni ma la globalizzazione, di cui niente si poteva prevedere ai tempi del Protocollo di Kyoto, ha fatto sì che le produzioni maggiormente inquinanti venissero spostate nei paesi emergenti, attribuendo loro quote di emissioni serra che sono in realtà da attribuire ai consumi crescenti dei paesi sviluppati. Per giunta questi paesi, con la delocalizzazione delle produzioni e con il controllo del commercio delle *commodities* e dei manufatti, si attribuiscono emissioni da paesi virtuosi, in un quadro climatico globale in continuo peggioramento.

L'assenza dalla sfida degli Stati Uniti (per scelta) e di Cina, India e altri grandi emettitori (per diritto) ha avvelenato il percorso negoziale della lotta contro il cambiamento climatico, attraversato da un grave e clamoroso fallimento a Copenaaghen, dove nel 2009, alla COP 15, si sarebbe dovuto firmare un nuovo patto generale e che si concluse invece con uno scontro aperto e apparentemente irrimediabile tra Cina e Stati Uniti. Si capì allora che lo schema della *governance* climatica avrebbe dovuto essere completamente ristabilito. Nei sei anni che dividono la COP 15 dalla COP 21 di Parigi si è compreso che il paradigma del comando e controllo doveva essere abbandonato. Negli stessi anni si conclude

il ciclo contraddittorio del Protocollo di Kyoto, e se ne apre un altro, marginale, noto come Kyoto 2, infinitamente più debole e con orizzonte al 2020. Si fa strada nel negoziato *mainstream* un approccio opposto a Kyoto, di tipo *bottom-up*, basato sulla responsabilizzazione dei singoli paesi, sul riconoscimento della differenza degli obiettivi di mitigazione che è giusto che si diano paesi in posizioni molto diverse sulla via dello sviluppo e sull'abbandono delle pregiudiziali reciprocamente paralizzanti. Nel 2014, con un accordo sottoscritto dai presidenti di Stati Uniti e Cina⁶, i primi accettano di farsi carico dei loro obblighi e la Cina rinuncia all'esenzione dai propri che la Convenzione gli assicurerebbe. È la svolta che si attendeva. Con l'Accordo di Parigi del dicembre 2015⁷ scompare consensualmente ogni forma di esenzione, senza violare la sostanza del Principio delle responsabilità comuni ma differenziate, che anzi riceve una nuova lettura in cui la differenziazione viene resa proporzionale al grado e alle prospettive di sviluppo di ciascun paese. Al contempo si rinuncia all'imposizione dall'alto degli obiettivi di mitigazione ma viene riconosciuta da tutti la necessità di mantenere l'aumento medio della temperatura superficiale della terra a fine secolo «ben al di sotto dei 2 °C» con l'aspirazione a restare entro gli 1,5 °C. All'aura di imposizione del primo Protocollo si sostituisce una forte autodeterminazione accompagnata da una straordinaria carica morale. Non va dimenticato il contributo determinante che la Chiesa ha dato con l'enciclica *Laudato si* di papa Francesco⁸.

Quali prospettive di successo si possono dare all'Accordo di Parigi? È difficile dirlo, al di là della sincera commozione che ha accompagnato il voto unanime dell'Accordo nell'assemblea plenaria finale. Per ora i meccanismi di governo rimangono pressoché gli stessi e perdura la disputa sull'entità e sulla tempistica degli aiuti economici che i paesi che sono in grado di contribuire (questa è la formula escogitata nell'Accordo) dovranno corrispondere a tutti gli altri. Lo sforzo di mitigazione è ora affidato alla sommatoria degli impegni assunti volontariamente da ciascun paese, i cosiddetti *Intended Nationally Determined Contribution*, INDC. Raccolti dal segretariato della Convenzione prima di Parigi, porterebbero a fine secolo a un riscaldamento globale di circa 3 °C. Non

6. The White House, *us-China Joint Announcement on Climate Change*, 2014, in <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

7. Il testo in italiano dell'Accordo di Parigi, a cura della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, è disponibile in <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20CG/documents/Il%20Patto%20di%20Parigi%20finale.pdf>.

8. Cfr. <http://www.comitatoscientifico.org/documents/PAPA%20FRANCESCO%20Laudato%20si.pdf>.

sono sufficienti e quindi al più presto ogni paese dovrà rivederli, nella chiave della cosiddetta ambizione progressivamente aumentata ma non reversibile. Intanto la buona notizia è che per la prima volta le emissioni mondiali si sono fermate e addirittura sembrano in leggera discesa negli anni 2014-2015. Un evento del tutto inatteso. Purtroppo però il riscaldamento globale, determinato dall'accumulo di gas serra in atmosfera piuttosto che dal loro flusso annuale, continua a salire e il 2016 ci delizierà di un ulteriore record termico. Per fermarlo ormai tutti sanno che occorre una profonda trasformazione del modello di sviluppo e che le emissioni si dovranno azzerare a metà del secolo.

L'Accordo istituisce due cicli quinquennali. Nel primo tutti i paesi sono invitati a presentare i loro NDC, con l'impegno che ogni contributo successivo dovrà rappresentare un avanzamento del contributo precedente (il meccanismo cosiddetto di *ratcheting*) il cui punto zero è il citato INDC, se è stato presentato. Sarà rispettato il principio della responsabilità comune ma differenziata secondo le rispettive capacità alla luce delle diverse situazioni nazionali. I paesi che avevano presentato un INDC a 10 anni dovranno comunicare o aggiornare questi contributi.

Il secondo ciclo conduce al resoconto globale (*stocktake*) degli sforzi collettivi, a partire dal 2023, preceduto da un *dialogo per la facilitazione* che avverrà nel 2018. Tutti i paesi dovranno produrre un Rapporto usando un quadro comune per la contabilità e la trasparenza e tutti sono invitati, nei limiti delle proprie possibilità, o degli obblighi per i paesi ricchi, a dare sostegno ai paesi in via di sviluppo affinché riescano tecnicamente a rispettare gli standard di comunicazione.

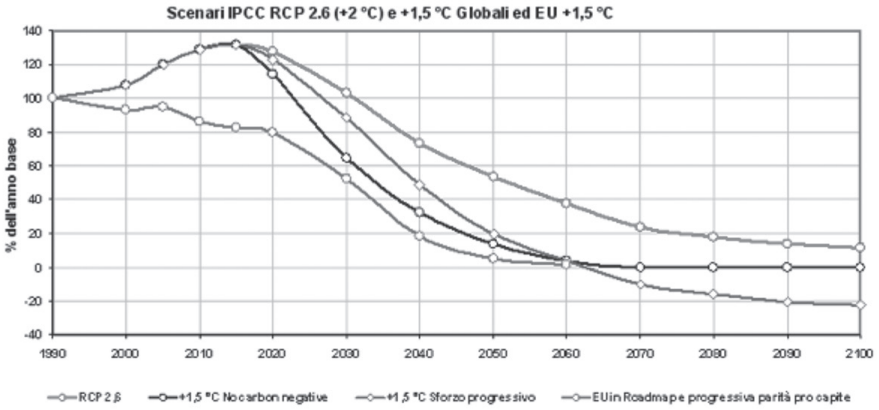
L'IPCC, il *panel* di esperti esterni che supporta la Convenzione, Premio Nobel per la Pace 2007, è stato impegnato a disegnare al più presto lo scenario di abbattimento ad 1,5 °C dell'anomalia termica a fine secolo, valutazione che non è contenuta nel quinto e ultimo *Assessment Report* del 2014⁹ il cui scenario di mitigazione più impegnativo è il cosiddetto RCP2.6 a +2 °C. Dai calcoli effettuati dalla Fondazione¹⁰ il percorso dopo Parigi verso un'economia *low carbon* è duro e irto di difficoltà. Già dal 2050 le emissioni dovranno essere azzerate e la vecchia economia che ha prosperato sulla combustione dei fossili dimenticata (FIG. 2).

9. IPCC, *The 5th Assessment Report*, 2014, in <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.

10. E. Ronchi, T. Federico *et al.*, *La svolta dopo l'accordo di Parigi – Italy Climate Report 2016*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, 2016, in http://www.fondazionevilupposostenibile.org/it/Documenti/2016/Italy_Climate_Report_2016.pdf.

FIGURA 2

I percorsi di abbattimento delle emissioni per i target di Parigi a +2 e +1,5 °C



Fonte: elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile su dati IPCC, IIASA.

Governmentalità: una ri-definizione operativa della razionalità politica

di Laura Bazzicalupo

I. Una questione di metodo

Il concetto di *governmentalità*, introdotto da Foucault e ripreso in area anglosassone dai *Governmentality Studies*, deve la sua fortuna alla capacità di interpretare l'ontologia dell'attualità cogliendone i vettori di potere non sempre espliciti¹. Urgente, oggi, quando essi incontrano battute di arresto e sussulti geopolitici.

Quando fu creato dallo studioso francese non era in uso la nozione di *governance* che, sia pur con una notevole incertezza semantica, è termine di elezione per designare la modifica del modello classico di amministrazione e un insieme di pratiche e relazioni complesse e autoriflessive di interdipendenza reciproca.

Questo saggio muove dalla parziale convergenza dei due termini, entrambi adeguati a dar conto di condotte, pratiche e argomentazioni giustificative che nel tradizionale modello della scienza giuridico-politica non trovano spazio, per concentrarsi sul termine foucaultiano che non rappresenta semplicemente la torsione del concetto di *governance* verso le pratiche di soggettivazione dei viventi e di governo delle “mentalità” – il lemma francese lega la pratica di governo alle mentalità: motivazioni e desideri dei governati –, ma offre l'alveo genealogico per pensare questa tecnica di governo come nuova razionalità politica.

È necessaria forse una breve premessa metodologica. Il metodo genealogico che Foucault usa per forgiare la nozione di *governmentalità* e che ci permette oggi di accedere alla sua persistente attualità implica un reciproco rinvio di concetti e pratiche, di regimi di verità e tecniche di esercizio dei poteri. I saperi sono prodotto di pratiche contingenti e a loro volta le sollecitano. Genealogia significa storicizzazione radicale,

1. Cfr. A. Barry, T. Osborne, N. Rose, *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neo-liberalism and Nationalities of Government*, Chicago University Press, Chicago 1996; U. Bröckling, S. Krasmann, T. Lemke, *Gouvernementalität der Gegenwart*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 2000.

événementialisation, immersa nella minuzia degli eventi, nella loro disconnessione ed “emergenza”²; essa evidenzia che ciascuna pratica o tecnica di governo implica una *sua* razionalità in senso lato politica: un campo discorsivo di argomentazioni legittimanti, di regolarità normative, di saperi che se da un lato sostengono un certo esercizio del potere, dall’altro sono essi stessi pratiche di intervento nei processi di soggettivazione dei governati. Emergono così specifiche relazioni governanti-governati che smentiscono la teoria classica del potere, dicotomica e repressiva e si presentano come campi di tensione tra poteri mai assoluti. Il termine governamentalità segnala relazioni di volta in volta specifiche che, diversamente dal rapporto lineare sovrano-suddito, sono instabili, ambivalenti, irriducibili a una definizione unitaria. D’altronde è proprio a partire da questa instabilità strutturale che è pensabile una critica e una modifica di volta in volta contestuale, che eviti la contrapposizione frontale indotta dal discorso filosofico politico della sovranità e faccia leva sui punti critici, gli intralci, le potenzialità. Sono la stessa relazionalità e transitività dei poteri governamentali, come emergono nei diversi contesti storici, ad attivare una continua riorganizzazione dei rapporti di forza che ogni volta mette a fuoco un nuovo valore; attiva cioè un discorso veridico e tecniche pratiche tali che quel valore venga vissuto come *naturale* e indisponibile. Giochi di verità e presunte naturalità hanno un ruolo decisivo nei dispositivi governamentali che intrecciano fattualità concrete ed enunciati legittimanti eterogenei accomunati dall’orientamento strategico. La genealogia è realismo, operatività del nesso di verità e potere: di conseguenza il concetto di governamentalità che essa individua non è un universale trans-storico ma una razionalità *politica* di volta in volta diversa che razionalizza l’esercizio di potere offrendo regole, ragioni normative e, al contempo, pratiche di gestione. Una razionalità pratica dunque, incoerente e mai totalizzabile; una somma di elementi eterogenei privi di sintesi, dalle procedure amministrative e legali, alle tecniche mediatiche o psicosociali, ai saperi economici, medici, cibernetici: elementi che si concentrano di volta in volta in modo flessibile su obiettivi di governo contingenti. Comune a tutti i dispositivi governamentali la logica strategica, economica, *problem solving* che li organizza.

Il rilievo conferito all’efficacia rinvia alla caratteristica principale individuata dal concetto di governamentalità: le strategie sono efficaci se riescono a essere produttive di forme di vita, a formare governati che cooperino al funzionamento come poli attivi dotati di potere. I processi di

2. M. Foucault, *Nietzsche, la généalogie, l’histoire*, trad. it. *Microfisica del potere*, Einaudi, Torino 1977.

produzione delle soggettività, focus della gestione governamentale, si rivelano ambivalenti: soggettivazione e assoggettamento insieme. Esercitano il governo sollecitando il governo di sé, liberano energie e le controllano attraverso un sofisticato meccanismo di soggettivazioni adeguate. Quando questo avviene eccedendo gli obiettivi specifici dei dispositivi per approdare, come oggi, a una gestione complessiva delle forme di vita, la razionalità governamentale si fa razionalità generale del sistema. Diventa *biopolitica*, perché produce *bios*, forme di vita: il soggetto è globalmente incluso nella logica strategica estesa a tutte le sfere di vita. Un soggetto che d'altra parte, per la natura transitiva e instabile della relazione governamentale, sarà riflessivamente impegnato a trasformare i dispositivi di potere nei quali opera e viene orientato.

2. *Governance* e governamentalità

Se, su queste basi, riflettiamo sulla relazione della governamentalità con la nozione di *governance*, potremo avanzare l'ipotesi che l'accento posto da Foucault sui processi di soggettivazione in vista della loro governabilità è l'alveo che produce l'efficacia dei modelli di *governance*, delle tecniche di gestione non sovranista ma multipolare e *multilevel*. Una ipotesi che, più radicalmente, allarga la razionalità tecnica della *governance* a razionalità politica generale.

Le affinità degli orizzonti semantici sono numerose: entrambi rimodulano le categorie della politica assumendo come dato di partenza la desovranizzazione dei dispositivi istituzionali. Entrambi si riferiscono al sistema complesso di interdipendenze e responsabilità tra attori istituzionali, governanti e destinatari delle decisioni³. È proprio questa interdipendenza d'altronde che pone a Foucault l'urgenza di un ripensamento del classico concetto di potere, piegandolo nel senso di potere/governo: all'antico diritto sovrano «di vita e di morte» si affianca e si sostituisce un «potere sulla vita» protettivo dell'esistenza «biologica di una popolazione»⁴ innestato sui grandi processi vitali: natalità, mortalità, salute, *wellness*, produttività, rischio e condizioni ambientali; un potere che ha per obiettivo l'incremento produttivo e riproduttivo della vita e, a questo fine, gestisce le vite in modo *adeguato*.

L'obsolescenza dei tradizionali meccanismi di rappresentanza e di costruzione del consenso determina nell'analitica governamentale come in

3. S. Vaccaro, *Governance e governo della vita*, in A. Amendola, L. Bazzicalupo, F. Chicchi, A. Tucci (a cura di), *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Quodlibet, Macerata 2008; A. Luzzi, *Governo, governance, governamentalità, per un'analitica del potere nella crisi del moderno*, BDF, 7/0, 2009.

4. M. Foucault, *La volontà de savoir*, trad. it. Feltrinelli, Milano 1988 pp. 119 e 126.

quella della *governance* la valorizzazione di pratiche di negoziazione specifiche a seconda dell'oggetto di governo e "tavoli" di transazione tra differenti poli di potere⁵. Per entrambi i termini, i confini tra pubblico e privato, caposaldo dell'ordine liberal-democratico, si fanno porosi⁶. Nell'uno e nell'altro caso il predominio dello Stato come soggetto politico privilegiato cui fa da specchio l'individuo cittadino viene smentito da pratiche che travalicano i confini territoriali e si riferiscono a scenari globali, regionali o transnazionali. Profonda affinità e sovrapposizione delle pratiche, dunque.

Se, però, agganciamo la fenomenologia delle tecniche di *governance* al tema della governamentalità, acquisiamo una prospettiva che individua qualcosa di più di una politica economica, una amministrazione o una negoziazione di nuovo genere: essa diventa una chiave di volta per accedere all'ontologia del presente, per spiegare come le società contemporanee siano diventate quello che sono. Il nocciolo governamentale della *governance* fa di essa una forma di vita, una nuova razionalità pervasiva che struttura le identità individuali e i rapporti sociali (oltre che le relazioni tra Stati, istituzioni, imprese) – dunque una vera razionalità politica –, che organizza la loro esistenza e coesistenza attraverso un discorso veridico che ne omologa il *modus operandi*, sotto il segno della competitività.

Allargando il focus dalla *governance* alla governamentalità emerge una rivoluzione della razionalità che affianca e minaccia la lunga prevalenza del discorso giuridico liberal-democratico classico, condannato a sopravvivere in forme sempre più simulacrali e retoriche: a esso subentrano dispositivi che rispondono a un reticolato complesso e labile di aggiustamenti e di riprese riflessive attraverso il quale i poteri sociali tutti, nella loro macroscopica disuguaglianza, tentano di regolare situazioni complesse, parando rischi che insorgono dalle loro stesse regolazioni. Questi soggetti sono irriducibili alla silhouette di soggetto che il liberalismo giuridico presumeva libero, autonomo, uguale nei diritti e nelle opportunità ed eventualmente esposto alla pressione di un potere esterno alla sua libertà. Abbiamo invece soggetti governati e sollecitati all'autogoverno: governati cioè da una specifica normatività che organizza le loro condotte, svuotando dal di dentro le forme istituzionali che le avevano incanalate. In quanto razionalità o pragmatica generale estensibile all'intera realtà, l'attuale forma governamentale tende a saturare ogni possibilità di antagonismo, di posizionamento al suo esterno⁷. È illimitatamente inclusiva. La sua specificità sta proprio

5. A. Tucci, *Dispositivi normativi della governance*, in L. Bazzicalupo, S. Vaccaro (a cura di), *Vita, politica, contingenza*, Quodlibet, Macerata 2016, pp. 253-66.

6. M. R. Ferrarese, *Will Networks Save Us? Governance and Democracy in Mark Bevir's Analysis*, in "Teoria politica", 4, 2014, pp. 53-63.

7. P. Napoli, *Naissance de la police moderne*, Découverte, Paris 2003.

– e le pratiche di *governance* lo testimoniano – in una spiccata e nuovissima (rispetto alle rigidità normative del classico costruito giuridico sovrano, obbligate alla coerenza ordinamentale) plasticità, flessibilità e, in ultima istanza, incoerenza, considerata quest'ultima come un punto di forza.

Anche questo tratto plastico e adattativo trova nel rinvio della *governance* alla governamentalità biopolitica un plausibile fondamento offerto dalla banalizzazione del discorso veridico-scientifico del darwinismo, con il suo concetto chiave di *fitness*, l'adattamento virtuoso alle esigenze ambientali. Lo stesso che guida le scelte di *governance*, impegnate a favorire l'assetto ambientale che permetta un adeguato sviluppo delle potenzialità del vivente. Una miscela di verità bio-socio-darwiniane e di realismo pragmatico-utilitaristico – che, della complessità del vivente umano, evidenzia le sole passioni egoiste, utilitarie, mirate al massimo dispiegamento del benessere – oggettiva le vite nell'ottica della loro governabilità. Una antropologia strutturata sul desiderio come motivazione principe. E niente è più governabile del desiderio; niente più del desiderio è condizionato dall'Altro.

Non ci troviamo dunque di fronte a un semplice ampliamento della scena politica dallo Stato alla rete *multilevel* e transnazionale, ma a una profonda riorganizzazione della razionalità di governo occidentale, dove le scienze di gestione della vita, *in primis* biologia ed economia, segnano i limiti del dibattito politico⁸. Il fatto che le pratiche dello Stato, come degli altri poteri istituzionali e sociali fino a quelle dei singoli governati, siano investite da una razionalità diversa da quella con la quale avevamo imparato a conoscerle e a criticarle, segnala la centralità di un nuovo discorso legittimante che posiziona diversamente gli ordini del potere e del sapere e, attraverso essi, del vivente umano: una nuova forma del rapporto contingente tra verità, potere e soggetto. Se le tecniche di *governance* sono diventate oggi, al di là della relazione privilegiata che mantengono con il capitalismo, una vera e propria razionalità *politica* che investe l'antropologia, il modo di essere uomini e donne, l'*ethos* morale, scientifico, pedagogico, economico, è l'orizzonte concettuale della governamentalità che permette di darne conto.

Sarà dunque di un qualche interesse percorrere la genealogia di queste tecniche di governo per evidenziarne le ambivalenze che illuminano la loro attuale diffusione, per poi soffermarci sulla specifica produzione di soggettività neoliberali e sul loro governo.

8. P. Dardot, Ch. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma 2013.

3. Genealogia della logica governamentale

Il termine governamentalità mette a fuoco la forma di potere/governo che affianca e in parte sostituisce la logica della sovranità sulla quale si era strutturata la scienza giuridica e politica moderna e la teologia politica. Non è obiettivo di questo saggio interrogarsi su una problematica successione di paradigmi: lo stesso Foucault solleva la questione soprattutto per contestare il predominio esclusivo del diritto e del paradigma di derivazione hobbesiana, considerato astratto, riduttivo della complessità dell'ordine moderno: efficace per individuare la fonte responsabile della decisione grazie a una logica coerente e lineare, per questo stesso motivo mostra i suoi limiti nella semplificazione teoretico-cognitiva della scena politica dell'obbedienza e nella riduzione della pluralità vivente all'unità astratta dello Stato. La storia del diritto e delle istituzioni mostra un percorso diverso, più frastagliato e complesso, nel quale lo Stato si rivela una «peripezia del governo»⁹, un insieme di pratiche che si adattano a situazioni contingenti.

Al luciferino potere sovrano si somma pragmaticamente, senza smentirlo teoreticamente, una rete di dispositivi di potere/governo che mirano all'efficace gestione delle vite, che si installano sulle vite per promuoverne il potenziamento e l'adattamento funzionale e che a tal fine differenziano – all'opposto dell'istanza omologante ed egualitaria della sovranità – le proprie direttive in base alla specificità di singoli e gruppi da governare.

Di queste pratiche plurali e diversificate si trova la matrice nel paradigma della teologia economica, parallelo e contestuale a quello della teologia politica¹⁰: entrambi coesistenti nella forma ibrida e complessa della teologia cristiana, monoteista e pluralista a un tempo, rappresentazionale e pratica. Al di là delle considerazioni foucaultiane che si limitano a evocare il pastorato come modello di guida che, attraverso la confessione della verità su stessi, rende docili e collaborativi, gli studi sulla teologia economica che la sua ricostruzione genealogica ha sollecitato hanno messo in rilievo la complessità dell'eredità cristiana e l'influenza ambivalente che essa ha avuto sulle forme politiche e sulle tecniche di governo occidentali.

La Patristica immette nel dogma trinitario e nell'incarnazione del Cristo una valenza “economica” pragmatica orientata da una funzione pasto-

9. M. Foucault, *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, trad. it. Feltrinelli, Milano 2005, p. 183. Cfr. O. Marzocca, *Perché il governo. Il laboratorio etico-politico di Foucault*, manifestolibri, Roma 2007.

10. G. Agamben, *Il regno e la gloria: per una genealogia teologica dell'economia e del governo*, Bollati Boringhieri, Torino 2009; M. Esposito, *Politiche di salvezza. Teologia economica e secolarizzazione nel governo del sociale*, Mimesis, Milano 2015.

rale, promozionale della salvezza. L'ontologia divina che anima la teologia politica ha nel suo rovescio una teologia economica, plurale e mediata dal Cristo, Logos e Salvatore/pastore, dio e uomo che non solo "rappresenta" l'identità sovrana, ma è operativa, pratica: dispone i concreti uffici di gestione salvifica dei governati. Il mediatore di questo piano provvidenziale non è Dio, *suprema potestas*, ma un curatore, una *auctoritas*, potere-cherisce – ci dice Foucault –, pastore che non opera in nome proprio ma in nome di una verità indiscussa e per il bene dei governati: un *adattatore esperto nella gestione* di quel piano di salvezza che diventa sempre più laicamente un piano di incremento della vita e del benessere.

Questo dispositivo paradossale – macchina *oikonomika* che articola pragmaticamente una funzione regale in sé inoperosa – piega la logica del potere alle opere plurime e quotidiane, adattandosi alle vite di ciascun governato, *omnes et singulatim*, e misurandosi sulla coppia successo/fallimento piuttosto che sulla imperscrutabile giustizia, sulla cura del particolare e sull'eccezione piuttosto che sulla coerenza della legge. La motivazione, il fine prevale sull'essenza.

La relazionalità dei poli governato-governante, la riflessività e ricorsività del rapporto sono il tratto distintivo di questi dispositivi, che cercano la loro efficacia nei processi di formazione e disciplinamento, ma sono a loro volta esposti a essere deviati, piegati dal contributo attivo dei governati. La razionalità di governo comporta infatti, come la genealogia classica e cristiana del concetto di autorità evidenza, una relazione attiva, ricorsiva e reciproca anche se asimmetrica, tra governante e governato; agisce su corpi/anime dei quali presume la responsabilità, la capacità di agire, la soggettività. Delinea dunque l'autorità come figura dell'interiorità e della soggettivazione, che non si lascia ridurre a dipendenza eteronoma. Piuttosto si manifesta come *vinculum*, legame del soggetto con una verità su se stessi, performativa¹¹. È questo tratto di assoggettamento costruttivo all'autorità-verità che opera soggettivando che dobbiamo tenere presente. La mediazione tra regime di verità – un tempo religioso, oggi scientifico – e processo di soggettivazione è affidata al sapere esperto: il pastore, l'autorità competente in una verità circa la natura del vivente da governare che ne rende ottimale l'autorealizzazione.

Con la modernità e la diffusione dei poteri sociali ed economici si enfatizza il momento attivo e soggettivante su quello eteronomo e disciplinare, sul quale allora diventa più urgente far luce¹².

11. L. Bazzicalupo, *Autorità. La piega di un concetto tra teologia politica e governamentalità*, in "Filosofia & Teologia", 3, 2013, pp. 403-11.

12. N. Rose, *The Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, p. 19.

La nozione cruciale sulla quale si impenna questo gigantesco dispositivo di governo destinato ad avere una immensa influenza in Occidente è l'economia, logica del governo delle vite¹³. Le pratiche provvidenziali, nel programma economico/laico di incremento del benessere, diventano la autentica legittimazione del potere.

L'economia si offre piuttosto come dominio privilegiato di attività, come sapere tecnico che orienta i processi di governo, che organizza il *modo* di «distribuire ciò che è vivente in un dominio di valore e di utilità. Un tale potere deve qualificare, misurare, apprezzare, gerarchizzare, piuttosto che manifestarsi nel suo scoppio omicida; non deve tracciare la linea che separa i nemici del sovrano dai soggetti obbedienti; opera distribuzioni intorno alla norma»¹⁴. Norma qui intesa in senso statistico, emergente *ex post*, tarata sulla specifica popolazione oggetto di governo. Nel XVIII secolo i dispositivi governamentali, sulla scorta di saperi statistici, biomedici ed economici – saperi che costruiscono il proprio oggetto in vista della sua governabilità-*empowerment* –, individuano e differenziano i gruppi di viventi, *popolazioni* con rischi e potenzialità simili per agire su di essi differenzialmente, in un'ottica *problem solving*. La tecnologia governamentale ne assume la cura, conducendo le condotte (questa è la definizione foucaultiana del governare) tramite una regolazione incentivante, che sollecita la collaborazione attiva dei governati per il bene e il potenziamento dello Stato. Soggettivizzati in tal modo, i governati a loro volta – mantenendo l'obiettivo dell'*empowerment* – reagiscono al governo e alla pretesa dell'amministrazione pubblica di regolare le cose in modo illimitato.

Siamo al punto nodale che permette a Foucault di legare strettamente governamentalità e liberalismo a dispetto della retorica che li vuole oppositivi: è la stessa complessa ambivalenza del governo che permette forme di soggettivazione libere. Storicizzare radicalmente la governamentalità liberale smantella l'enfasi sul termine stesso di libertà che non è un universale morale, ma una pratica che si definisce in relazione al contesto¹⁵. Con l'espansione del capitalismo – il cui *core business* è esattamente l'incremento, il plus del valore e del capitale – il programma governamentale individua pratiche più efficaci rispetto al disciplinamento mercantile, nel gioco spontaneo del mercato e dell'iniziativa privata. La razionalità politica liberale esalta così il rovescio di soggettivazione, di produzione di libertà come condizione necessaria ed efficace della produzione di vita, dentro e contro

13. L. Bazzicalupo, *Economy as Logic of Government*, in "Paragraph. A Journal in Modern Critical Theory", 39, II, 2016.

14. Foucault, *La volontà de savoir*, cit., p. 128

15. M. Foucault, *Illuminismo e critica*, Donzelli, Roma 1997.

il governo. Foucault sottolinea il carattere di «*riforma interna* alla Ragion di Stato»¹⁶ del liberalismo, che senza mutare lo scopo del potenziamento cerca un *plus di efficacia* nella «ragione del governo minimo». Sposta semplicemente l'ottica sul punto di vista dei governati che avanzano limiti della funzione di governo a partire da un sapere circa la produzione di ricchezza, migliore di quello della ragion di stato¹⁷: il sapere esperto sono le scienze naturali dell'*Encyclopédie* che definiscono i confini degli interventi *legittimi perché più efficaci*¹⁸. Inizia il gigantesco programma moderno di naturalizzazione/biologizzazione dell'umano, da cui solo può emergere una norma di condotta sensata.

4. Neoliberalismo: antropologia libertaria e controllo governamentale, tra *expertise* e valutazione

Sulla ricorsività governamentale vogliamo ora soffermarci: una specie di anello di Moebius, doppio circuito di soggettivazione-assoggettamento messo in luce dalla genealogia foucaultiana; la libertà o potenza del governato non costituisce il limite del governo ma la sua condizione d'essere. Questo assioma liberale, poi neoliberale, mentre apre la scena all'anarchia dei poteri sociali, la rivela potentemente governata attraverso dispositivi di governo/autogoverno in continua mutazione, accomunati dall'ottica strategico-economica.

Foucault marca una forte discontinuità tra liberalismo e neoliberalismo. Il primo, come abbiamo visto, affida la verità al gioco spontaneo del mercato, regolatore acefalo delle condotte. Si circoscrive l'ambito degli interventi statali a un governo frugale, minimo: grazie alla separazione tra privato e pubblico, è possibile la coesistenza di questo spazio di libertà con il costruito di valori costituzionali e morali della cittadinanza democratica ugualitaria. Si tratta, abbiamo detto, di «riforma» della *ratio* governamentale della ragion di stato.

La fase neoliberale, che coincide con il contesto competitivo della globalizzazione degli anni Ottanta, è invece una profonda rivoluzione che radicalizza l'autogoverno paradossalmente mediato dall'assoggettamento eteronomo. Una rivoluzione della razionalità che penetra nei meccanismi antropogenici delle vite, investendo globalmente le «mentalità», le motivazioni, il *modus* di scegliere e perseguire i desideri. Ciò nonostante, la transizione non assume un profilo ideologico: al contrario si presenta, come

16. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*, trad. it. Feltrinelli, Milano 2005, pp. 35-6 (corsivo mio).

17. Ivi, p. 272.

18. Ivi, p. 257.

tutte le vere ideologie, enfaticamente anti-ideologica, contro l'ideologia solidaristica e pattizia del welfare. Emerge piuttosto attraverso dispositivi pragmatici ed enunciati scientifici dei dipartimenti di economia americani che aprono spazi di tensione tra vecchi e nuovi poteri, di ri-trascrizione della libertà in un nuovo valore/verità che trovano terreno fertile nel sentimento antiautoritario di sfiducia nelle istituzioni e nella spinta a partecipare e autogestirsi. Grazie alla coesistenza incoerente che contrassegna la governamentalità, non c'è strappo esplicito dei classici valori liberali, piuttosto svuotamento pragmatico e una microconflittualità incessante tra diritto/diritti e logica economica che il diritto stesso, nella sua funzione giurisdizionale, è chiamato ad arbitrare, muovendosi tra logiche incoerenti e dando luogo a una implementazione discontinua e rapsodica dei diritti stessi. Cosa è successo?

Gli enunciati teorici enfatizzano l'autogoverno. La libertà dei soggetti «ha valore», va investita, fatta fruttare, produrre. Il neoliberalismo americano della Scuola di Chicago è il discorso veridico sul quale si struttura la produzione di soggetti libertari che si autogovernano. Liberi di scegliere il piano di vita che preferiscono e di cui assumono la responsabilità. La teoria dell'organizzazione economica, cioè i saperi relativi alla ottimizzazione ed efficienza, fornirà la logica per questa progettualità che si estende molto al di là dell'ambito strettamente economico, all'intera vita di tutti e di ciascuno: affetti, famiglia, educazione, salute¹⁹. A tutti e a ciascuno è affidata la responsabilità e l'autogoverno di questo processo di ottimizzazione. È questo il tratto della nuova razionalità che ne determina l'allargamento a razionalità politica.

Quanto maggiore è la libertà, maggiori sono i rischi, e tanto più ampio il governo destinato a gestirla. Crescono gli apparati securitari, di monitoraggio e controllo a fronte dei rischi della coesistenza, ma crescono anche i codici che permettono di valutare gli effetti (successo/fallimento) del proprio investimento di vita. D'altronde, l'accresciuta importanza delle autorità competenti esperte che strutturano l'azione degli altri si pone, paradossalmente, quando quest'azione è aperta, libera²⁰.

Vorrei sottolineare che l'economia è sempre di più un *modus*: come tale, non investe gli obiettivi ma i *modi* di perseguimento degli scopi. Il *management* riguarda la ottimizzazione del percorso: è su questo che si installa il governo, la *expertise*. L'ottimizzazione si rivela perseguibile solo attraverso la regola della comparazione/competizione il cui esito è espres-

19. G. S. Becker, *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago University Press, Chicago 1976.

20. M. Foucault, *Il soggetto e il potere*, in H. Dreyfus, P. Rabinow, *La ricerca di Michel Foucault*, Ponte alle Grazie, Firenze 1989, pp. 235-54.

so da sistemi valutativi. Un *modus* – ma sarebbe anche meglio parlare di *ethos* – diffuso, contagioso, che diventa la razionalità che totalizza il sociale tutto, senza progettarlo né sintetizzarlo in modo esplicitamente politico. Un *ethos* normativo che copre l'intero orizzonte del pensabile e dicibile.

Pensare ciascuno in termini di uomo-impresa il cui valore comparativo emerge dalla competizione reciproca che investe individui, gruppi e istituzioni divenuti tutti spazi di concorrenza, simili a mercati²¹, fa dell'economia una logica, una prasseologia che rende intellegibile e governabile l'intera attività umana. Ciascuno dei poteri, individuo o aggregazione, costruisce attraverso autodisciplina e autogoverno (supportati da autorità esperte che suggeriscono il corretto *management*) il proprio capitale umano. Cosa valorizzerà tra le proprie potenzialità indeterminate? Ovviamente quelle che si presume che il mercato (spazio visibile della comparazione competitiva) valorizzerà. Governo di sé alla massima potenza, l'uomo come capitale umano assume l'onere della gestione delle proprie potenzialità e, affinché siano scambiabili e redditizie, le monetizza, le immette nel cerchio della finanziarizzazione. La moneta – al di là di Foucault, che non conosce il peso che ha acquisito nell'attuale capitalismo finanziario – sembra essere un fattore decisivo per questa governamentalità fluida, che fa leva sulla potenzialità, quindi sul codice sistemico più che sulle prestazioni reali. E se la moneta «riprivatizza il potere di determinare i possibili»²², è anche metafora di una generalizzata eteronomia, emergente dal cieco incrocio delle scelte interdipendenti degli operatori finanziari che distribuisce risorse in modo sempre più ineguale. Potremmo dire che con il legame di governamentalità e finanziarizzazione dell'economia la perduta funzione sovrana, che genera dipendenza e obbligo, viene svolta dalla moneta.

Cogliamo dunque il primo movimento di cattura delle energie liberate: esso passa attraverso l'assunzione del discorso veridico circa la auto-costruzione di sé potenziata attraverso il principio di concorrenza e valutata, in ultima istanza, dal mercato.

Il mercato, che si conferma in modo ancor più radicale come criterio di legittimità politica, non è più inteso però come spazio di spontanea autoregolazione, ma, al contrario, come spazio artificiale e fragile di competizione, la cui legge della concorrenza, soggetta a deformazioni indebite, va definita con estremo rigore formale e attivamente garantita con interventi adeguati. Contro ogni slogan di *deregulation*, cresce a dismisura l'attività

21. B. Cruikshank, *Revolutions Within: Self-government and Self-esteem*, in A. Barry, T. Osborne, N. Rose (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*, UCL Press, London 1996, pp. 231-51.

22. M. Lazzarato, *Le Gouvernement des inégalités. Critique de l'insécurité néolibérale*, Éditions Amsterdam, Paris 2008, p. 80.

gestionale degli organismi tecnici sovranazionali e dello stesso Stato *governmentalizzato* che agisce “a distanza”, organizzando l’ambiente adeguato allo sviluppo della libertà imprenditoriale²³.

È il potente lato “normativo” della governamentalità: concorrenza e mercato sono sottratti allo spontaneismo naturalistico e vengono regolati da saperi matematici, altamente formalizzati. Solo l’intervento politico-manageriale li salvaguarda. L’assunto libertario che stimola l’anarchia dei poteri mostra la sua faccia normativa tutt’altro che minimale: gigantesca macchina governamentale impegnata a produrre standard normativi tali che salvaguardino i principi formali della concorrenza. Il punto è che, per raggiungere questo scopo, allarga vistosamente il proprio campo di applicazione dall’ambiente-mercato ai soggetti (le vite) che devono trovarvi la propria misura: Margaret Thatcher – icona del neoliberalismo – affermava icasticamente: «Economics are the method. The object is to change the soul»²⁴. Le anime, dunque.

Il marchio dei dispositivi governamentali neoliberali, al di là di pratiche di negoziazione e *management*, è l’obiettivo della soggettivazione potenziata di imprenditori attivi. È questo che garantisce l’efficacia del governo: se si vogliono evitare le distorsioni *politiche* che minacciano il mercato, i poteri sociali tutti devono favorire l’impresa e la competizione tra diseguali. L’obiettivo è chiaramente bio-politico: deve cioè far presa sulle vite di tutti e di ciascuno un *ethos* nuovo che esalti i valori morali e culturali che spingano all’imprenditorialità e alla competizione. La forma-impresa si estende all’insieme della vita sociale. La differenza diventa un valore: o, meglio, nell’equivalenza generica del capitale, il valore è nel differenziale. Non bisogna pensarla nei termini del vecchio dibattito liberali-comunitari: non si tratta di differenza identitaria, ma di scala aperta di posizionamenti valoriali. La scena governamentale è inclusiva, ma i posizionamenti sono gerarchici: ed è una scena mobile, instabile, perché la gerarchia dipende dal criterio/valore rispetto al quale ciascuno è valutato. Criterio/standard che emerge a sua volta dalle scelte contingenti che insorgono dal gioco di concorrenza del mercato e dunque criterio incerto, imprevedibile, tale da riverberare incertezza sulle vite dei *competitors*.

L’esercizio di governo basato sulla logica manageriale predispone una scena dove i parametri definiscono strettamente il percorso della deliberazione adeguata, “necessariamente” condivisa²⁵.

23. Foucault, *Naissance de la biopolitique*, cit. (trad. it. p. 81), individua il fondamento teorico nella Scuola di Friburgo e la rivista “Ordo” per la quale «L’economia produce legittimità per lo Stato, che ne è il garante. In altri termini [...] l’economia è creatrice di diritto pubblico».

24. M. Thatcher, intervista al “Sunday Times”, 7, 5, 1988.

25. Cfr. N. Bhuta, *Governmentalizing Sovereignty: Indexes of State Fragility and the Cal-*

Forniti alcuni standard/obiettivo del processo di ottimizzazione, l'autorità procede formulando direttamente o attraverso agenzie terze gli indicatori numerici che determinano il posizionamento differenziale dei soggetti (cittadini, istituzioni e Stati tra loro formalmente uguali). La classificazione gerarchica è il fondamento sulla cui base l'autorità governamentale procede all'erogazione di vantaggi: l'accesso privilegiato a fonti di finanziamento o agevolazioni fiscali o incentivi premiali; o svantaggi: sanzioni, restrizioni, obblighi di condotte compensative o restitutive che vengono sottratte alla scelta politica-democratica²⁶.

La valutazione comparativa configura quel sistema triangolare di controllo e regolazione "a distanza", governanti-governati-autorità esperate, che meglio dell'abnorme crescita degli apparati securitari rappresenta il sistema nuovo di controllo delle energie liberate dal sistema. A sua volta il sistema, come possiamo constatare nella lunga crisi economica, rinvia a processi acefali, apparentemente neutrali di valutazione basati su standard e indicatori, i quali emergono, *ex post*, dall'interdipendenza instabile e dalla comparazione di una pluralità di attori. In questa razionalità politica acefala, il ruolo dell'autorità esperta (o del discorso veridico) è occupato dal sistema valutativo.

La scena che nei periodi di espansione economica si presentava aperta, dinamica, fortemente inclusiva, lasciandosi alle spalle le paranoie identitarie, mostra nella lunga crisi nient'affatto conclusa una fragilità profonda. Si moltiplicano le scosse, i contraccolpi, le pretese di verità di discorsi spesso violentemente antagonisti, che contestano in blocco la naturalizzazione del sistema o che, più spesso, si ritagliano spazi di micro-autogestione all'interno della stessa governamentalità. Senza per lo più approdare a soggettivazioni politiche di una qualche consistenza.

culability of Political Order, in *Governance by indicators*, Oxford University Press, Oxford 2012, pp. 132-61.

²⁶ Cfr. S. L. Starr, G. Bowker, *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, The MIT Press, Cambridge (MA) 2000.

Se la *governance* esce di scena. Riflessioni sul caso italiano

di Luigi Bobbio

Mi pare che nella sconfinata letteratura sulla *governance* la transizione dal *government* alla *governance* sia considerata come un fatto irreversibile (dico «mi pare» perché ciascuno di noi può ambire a esplorare soltanto una piccola parte di quell'immenso patrimonio). Aleggja, infatti, l'idea che nelle attuali società complesse il modo tradizionale di governo verticale fondato su gerarchia, comando e controllo, sanzioni, ossia sulla forza della legge e degli apparati amministrativi che la mettono in atto, non sia più in grado, da solo, di reggere e abbia bisogno di essere «sostituito», «affiancato» (Rhodes, 2007, p. 1247) o «soccorso» (Ferrarese, 2010, p. 190) da un'altra modalità di governo di tipo orizzontale, informale, aperta al contributo degli *stakeholders*, tendenzialmente inclusiva, fondata su reti, orientata pragmaticamente alla risoluzione di problemi mediante la negoziazione e la deliberazione. Questo non vuol dire che il vecchio modo di governo (il *government*) sia destinato a scomparire, ma che non può più pretendere di sciogliere da solo gli svariati e intricati nodi che la società, l'economia, la demografia e l'ambiente gli sottopongono in continuazione.

Non entro qui nella questione (assai controversa e difficilmente risolvibile) se la *governance* sia un fenomeno nuovo comparso sulla scena quando gli studiosi hanno cominciato a occuparsene (ossia nei primi anni Novanta del Novecento), o se tali relazioni informali abbiano da sempre accompagnato, nutrito e legittimato l'azione di governo (Belligni, 2004). E accenno solo di sfuggita ai fattori che avrebbero determinato questa svolta (se di svolta si tratta). Alcuni autori vedono la *governance* come la conseguenza diretta delle riforme neoliberali che hanno ridimensionato lo Stato e rafforzato il ruolo dei privati (Rhodes, 1996; Palumbo, 2015), oppure come l'effetto imprevisto di quelle stesse riforme che volendo espandere il mercato hanno in realtà frammentato le arene decisionali e favorito lo sviluppo dei *policy networks*, ossia di meccanismi decisionali diversi sia dallo Stato che dal mercato (Bevir, 2010). Chi adotta questi punti di vista tende a vedere la *governance* essenzialmente in termini di rapporto pubblico-privato e spesso a stigmatizzare il conseguente svuotamento (*hollowing out*) dello Stato, come un cedimento del settore pubblico alle logiche privatistiche (e

con metodi poco trasparenti) (Arienzo, 2013; Gaudin, 2014). Altri autori tendono invece a vedere la *governance* come un'eredità del *welfare state* che, a causa dell'enorme ampliamento dell'intervento pubblico, ha finito per spezzettarsi in «sub-unità organizzative con diverse identità e interessi che perseguono mete diverse, non necessariamente integrate in un sistema non contraddittorio di obiettivi» (Scharpf, 1978, p. 347). In questo caso la *governance* appare, prima di tutto, costituita da relazioni che si svolgono all'interno del settore pubblico, tra apparati specializzati in specifici settori di intervento o posti a diverse scale territoriali: nella *governance* non c'è solo il partenariato pubblico-privato; c'è anche il partenariato pubblico-pubblico (Bobbio, 1996). Appartiene a questo genere anche la *governance* multi-livello proposta da Marks (1993) per analizzare l'Unione Europea (Bobbio, 2005a). C'è infine chi ha collegato l'affermarsi della *governance* a un più generale processo di crescita della complessità sociale, dal momento che «in settori di attività sociale diversi, dinamici e complessi nessuna singola agenzia è in grado di realizzare da sola un'azione di governo legittima e efficace» (Kooiman, 2003, p. 4) e che la capacità di controllo del governo rimane comunque limitata (Hanf, Scharpf, 1978).

Il punto è che qualsiasi siano i fattori invocati per spiegare l'avvento della *governance*, tale fenomeno è presentato come indissolubilmente legato alle trasformazioni della società post-industriale e come intrinseco alla nostra post-modernità. Si direbbe che ritornare alla supremazia del *government* non sia possibile se non a costo di una minore legittimità e di una minore capacità di affrontare i problemi.

Eppure se oggi, a un quarto di secolo da quella scoperta, osserviamo la situazione italiana, troviamo una situazione contraddittoria rispetto a quelle aspettative. I processi di *governance*, dopo un periodo di indubbio fulgore, sono divenuti sporadici e residuali e spesso sono visti di mal'occhio come forieri di complicazioni inutili e come sintomi di cattiva politica. Nel tempo stesso assistiamo a una (antistorica?) rivincita del governo formale fondato sulla gerarchia e sulla forza di legge, che si presenta di fronte al pubblico come l'unica via per indirizzare l'economia e la società verso nuove mete. Insomma si direbbe che la *governance* abbia ceduto il passo al *government* e che un modo di governo che pareva ormai impotente di fronte alla complessità sociale sia ritornato miracolosamente in primo piano. Come si può spiegare questo rovesciamento? Quali conseguenze comporta?

1. L'età dell'oro della *governance* in Italia

Nel corso degli anni Novanta si realizzarono, anche in Italia, le condizioni che tendono a favorire l'avvento dei processi di *governance*: le politi-

che neoliberali spinsero verso la delega di funzioni pubbliche a imprese private; si diffusero le autorità indipendenti e le agenzie; e soprattutto si verificò il più ampio processo di decentramento della storia dello Stato italiano che, passando per le leggi Bassanini del 1997-98, culminò con la riforma costituzionale del Titolo V nel 2001. Il baricentro delle funzioni si spostò verso la periferia, aumentarono i compiti condivisi tra più livelli di governo e accrebbe la frammentazione e la complessità dell'intero sistema (Bobbio, 2015). Le pratiche di *governance* costituirono una risposta quasi obbligata. La formulazione delle politiche cominciò sempre più spesso ad avvenire mediante il confronto, tendenzialmente inclusivo, tra *stakeholders* pubblici e privati. Per molti assessori o ministri la prima mossa, di fonte a qualsiasi problema emergente, fu quella di «aprire un tavolo» tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, allo scopo di trovare soluzioni che fossero pertinenti, innovative, integrate (ecco un'altra parola chiave di quell'epoca) e godessero di una qualche forma di consenso da parte dei partecipanti. La sottoscrizione di patti, intese, accordi, contratti (Ferrarese, 2010; Bobbio, 2000, 2006) si sostituì all'adozione di atti unilaterali di tipo autoritativo. L'apertura delle arene decisionali fu uno dei tratti distintivi del periodo. Spesso si trattò di iniziative spontanee promosse da sindaci, assessori, gruppi o associazioni per far fronte a situazioni nuove o difficili. Talvolta i processi di *governance* furono in qualche modo istituzionalizzati, per esempio nel caso della riqualificazione urbana (Cremaschi, 2003), dello sviluppo locale (Magnatti *et al.*, 2005; Trigilia, 2005; Cersosimo, Wolleb, 2006) e rurale (D'Amico *et al.*, 2016), dei piani strategici delle città (Perulli, 2004), del governo dei fiumi (Borelli, 2008; Saroglia, Rudelat, 2012; Guerra, 2013), delle politiche sociali (Bifulco, Centemeri, 2007), della sicurezza urbana (Calaresu, 2012). La cooperazione orizzontale fu spesso stimolata o regolata dall'alto; per esempio dall'Unione Europea che in quel periodo congegnò numerosi programmi, come Urban e Leader, in forma partecipativa e inclusiva, ben prima che arrivasse il *Libro bianco sulla governance* (2001); oppure dallo Stato italiano cui si devono varie leggi che promossero forme di *governance* orizzontale come per esempio nel caso della programmazione negoziata (legge del 1996, n. 662), delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza (legge del 1997, n. 285) e dei piani di zona per le politiche sociali (legge del 2000, n. 328).

Si verificò in questi casi una commistione tra *government* e *governance* che può essere ricondotta al fenomeno che Bob Jessop (1998) ha chiamato *metagovernance*, ossia alla «*governance della governance*». In questi casi, infatti, lo Stato (o l'Unione Europea) non adotta una specifica misura per affrontare direttamente una tema di interesse pubblico, ma si limita a prefigurare un congegno inclusivo o partecipativo da cui ci si aspettano le scelte di merito; fa ricorso a strumenti procedurali anziché sostantivi

(Howlett, 2011). Il *government* svolge il ruolo del facilitatore (Kooiman, 2003), del catalizzatore (Osborne, Gaebler, 1991) o del broker (Bevir, 2010) piuttosto che quello del decisore nel merito. Si assiste così al tentativo di dare vita a una doppia legittimazione incrociata: il *government* conferisce legittimità giuridica alle pratiche di *governance*, perché si aspetta che da tali pratiche possano scaturire decisioni più legittime (in quanto frutto della cooperazione tra tutti i soggetti interessati) di quelle che potrebbero prendere da solo, contando esclusivamente sulle proprie forze. Conferisce legittimità per riceverne a sua volta.

E tuttavia, malgrado la diffusione dei processi di *governance* in Italia e l'implicazione del governo nazionale o di quelli regionali, in molti di essi in qualità di facilitatori, di propulsori o, in qualche caso, anche di apripista, queste pratiche non riuscirono mai a fare breccia nell'opinione pubblica e nei discorsi politici. Non furono messe in luce dai media e non furono valorizzate dai politici nazionali; furono ignorate da editorialisti e commentatori politici, non riuscirono a varcare la soglia di "Porta a porta" o di "Ballarò". Vissero, per così dire, sottotraccia, lontano dai riflettori, senza che la politica le accogliesse dentro i suoi orizzonti. Si crearono così due mondi separati, poco consapevoli l'uno dell'altro: il mondo iper-visibile dell'alta politica contrassegnato dallo scontro virulento tra schieramenti opposti e il mondo invisibile dei processi di *governance* che tendeva a nutrire le scelte concrete nei più svariati campi soprattutto a livello locale (Bobbio, 2003). Perché questa scissione? Le ragioni sono probabilmente numerose. Le arene inclusive si affermarono in alcuni settori di intervento, ma non dappertutto e, in particolare, non nelle grandi scelte economiche che furono spesso affrontate con il muro contro muro (si veda la vicenda delle pensioni nel 1994 e quella dell'art. 18 nei primi anni Duemila). Le pratiche concertative non furono esenti da difetti, anzi molti studi ne misero in luce le possibili derive opportunistiche (o distributive) (Cersosimo, Wolleb, 2001; La Spina, 2003) e può darsi che queste critiche abbiano contribuito al disinteresse dei politici. Ma il problema principale mi pare un altro. I processi di *governance* erano difficilmente integrabili nell'auto-rappresentazione della seconda repubblica che si era definita, per contrasto rispetto ai presunti difetti della prima, sulla retorica della decisione, sul rifiuto dei compromessi e del consociativismo, sull'investitura del leader, sull'idea che chi vince (anche di poco) prende tutto. Su questo piano le pratiche della *governance* apparivano impresentabili perché fondate sui principi – diametralmente opposti – della cooperazione tra diversi, della negoziazione e della discussione. Benché fossero ampiamente utilizzate, rimasero un corpo estraneo. E proprio per questo a un certo punto cominciarono a essere gradualmente abbandonate (o smantellate) senza che nessuno sollevasse la minima obiezione.

2. La rivincita (illusoria?) del *government*

Se volessimo indicare una data che possa simboleggiare l'inversione di tendenza, potremmo scegliere il 21 dicembre 2001. È il giorno della promulgazione della «legge obiettivo» con cui il governo Berlusconi, da poco insediato, stravolse le regole ordinarie fino allora vigenti allo scopo di favorire «la celere realizzazione delle infrastrutture» (art. 1, comma 2, legge del 2001, n. 443) dichiarate di interesse nazionale. Si delegarono tutti i poteri (pubblici) a un *general contractor* (privato), limitando drasticamente il diritto degli enti locali e delle regioni di intervenire su opere che si sarebbero insediate sul loro territorio. Fu il tentativo di sbaragliare, con la pura forza del *government*, le diffusissime opposizioni locali contro le grandi opere (Bobbio, Zeppetella, 1999; Roccato, Mannarini, 2012). È interessante notare che negli stessi anni, di fronte al medesimo problema, la Francia seguì una via diametralmente opposta, istituendo il dibattito pubblico preventivo sulle grandi opere (Revel *et al.*, 2007): non cercò di chiudere ogni spazio alle voci critiche in nome del superiore interesse nazionale, ma creò un apposito meccanismo istituzionale (*lato sensu* di *governance*) per permettere di ascoltarle e di farle pesare nelle scelte pubbliche.

Da allora, con alti e bassi, ma sempre in assenza di qualsiasi riflessione pubblica, il *government* proseguì la sua rivincita, con la conseguente marginalizzazione e spesso l'abbandono delle pratiche di *governance* (ad esempio nel campo dello sviluppo locale). La crisi, dopo il 2008 e soprattutto dopo il 2011, accentuò questa linea di tendenza che comunque aveva già messo salde radici nel decennio precedente. Non fu propriamente una scelta, quanto la conseguenza – considerata come scontata – di una diagnosi che aveva finito per dominare incontrastata nel mondo della politica e dei media, ossia l'idea che l'Italia fosse rimasta bloccata a causa della forza miope delle corporazioni, della complessità del sistema, della diffusione dei poteri di veto, di un decentramento incontrollato e irresponsabile, della lentezza e dei rinvii. Oltretutto la pluralità dei centri di spesa era presentata una minaccia permanente alla stabilità della finanza pubblica. La risposta non poteva che essere «più governo», ovviamente centrale, per semplificare, disboscare, formulare le decisioni appropriate senza sottoporsi alle forche caudine del confronto con gli interessi organizzati: «la parola “governo” ha progressivamente occupato il centro della scena politica e mediatica, quale sintomo evidente del riaccentramento della filiera decisionale pubblica» (Gardini, 2015, p. 533).

È sintomatico che il dibattito sulla riforma costituzionale, promossa dal governo Renzi, si sia incentrato sulla trasformazione del Senato, ma abbia quasi del tutto ignorato le modifiche pesantemente accentratrici introdotte nel Titolo v, quasi che fosse ormai ovvio il fatto che le regioni

«avevano esagerato» e dovevano essere ridimensionate. Ed è paradossale che, malgrado il netto antiregionalismo della riforma, si sia voluto creare un «Senato delle regioni» che negli altri paesi è il luogo principe in cui governi sub-nazionali esprimono la loro voce e il punto focale in cui si realizza quella *multi-level governance*, attualmente così trascurata in Italia (Piperno, 2016). E infatti questo argomento non è mai stato sollevato dai promotori della riforma che hanno invece prevalentemente giustificato la trasformazione del Senato più per quello che sarebbe stato tolto (riduzione del numero dei parlamentari, snellimento del procedimento legislativo) che per la funzione di raccordo tra centro e periferia che sarebbe stata aggiunta.

Quella diagnosi sull'Italia bloccata non era sbagliata. Era unilaterale, come spesso succede quando si opera una svolta. E altrettanto unilaterali sono stati i rimedi che l'hanno seguita. Prendiamo il caso della semplificazione che si è esercitata sulle province, le comunità montane, i consigli di circoscrizione, su numerose leggi e sulle procedure amministrative. Le misure di semplificazione corrono sempre sul delicato crinale che separa la complicazione dalla complessità. Dovrebbero eliminare le complicazioni non necessarie, ma dovrebbero nello stesso tempo prendere atto delle complessità che non possono essere eliminate con un atto di governo e che quindi vanno rispettate e gestite con appositi strumenti. Faccio qualche esempio. Col saggio proposito di razionalizzare la legislazione esistente, nel 2006 fu emanato il codice dell'ambiente (D.Lgs. del 2006, n. 152) che raccoglieva in un unico testo le disposizioni disperse nelle numerosissime leggi che si erano accumulate nel tempo. Ma nei successivi nove anni quel codice «è stato modificato ben *settantuno* volte, cioè in media ogni *cinque-sei settimane*» (Carapellucci, 2016, p. 22), riproponendo quella situazione di instabilità normativa che il testo unico si era proposto di eliminare: segno che la complessità aveva ripreso il sopravvento e che l'opera di semplificazione non aveva trovato il modo per affrontarla. Ancora: per semplificare le procedure autorizzative la legge Madia (legge del 2015, n. 124) ha esteso il principio del silenzio-assenso agli atti di numerose amministrazioni, ma in questo modo ha semplicemente negato un aspetto oggettivo di complessità (ossia che per realizzare un'opera o insediare un'azienda ci sono molti profili pubblici da prendere in considerazione), con la conseguenza di indebolire la tutela di alcuni interessi pubblici. Altro esempio: può essere affascinante l'idea di avere due soli livelli di governo sub-nazionali – le regioni e i comuni – e di sopprimere le province. Ma poi bisognerà capire chi svolgerà le funzioni – tutt'altro che secondarie – che le province svolgono attualmente. Ed è perciò probabile che le province – additate per anni come l'ente inutile per eccellenza – verranno tenute in vita anche dopo che avranno perso la loro copertura costituzionale (Gardini, 2016).

La stessa ambivalenza circonda la questione degli interessi. Se è ragionevole per un governo tenersi alla larga dai gruppi di interesse perché orientati alla difesa corporativa dello *status quo* e spesso formati da oligarchie autoreferenziali, è anche vero che è molto difficile formulare politiche efficaci in certo ambito senza conoscere il punto di vista di chi ci vive e ci lavora e che è altrettanto difficile dare attuazione a una politica se tutti coloro che dovrebbero contribuire a metterla in pratica o semplicemente a non ostacolarla, non la conoscono o la considerano impropria o sbagliata (senza contare che, rinunciando ai riti della concertazione corale ed esplicita, c'è sempre il rischio di esporsi, senza alcun contrappeso, alla pressione occulta di pochi interessi particolarmente forti).

Detto in altri termini, la rinascita del *government* si basa su una fiducia eccessiva della forza di legge, ovvero sull'idea, priva di fondamento, che una disposizione, una volta impressa a caratteri di fuoco sulla *Gazzetta ufficiale*, generi automaticamente una trasformazione dell'economia o della società nel senso desiderato. Ma le cose non stanno quasi mai così perché:

a) la maggior parte di leggi deve passare per un lungo e spesso complesso processo di attuazione cui devono prendere parte attiva (o anche passiva) migliaia o decine di migliaia di attuatori, pubblici o privati, disseminati nel territorio che devono disporre dei mezzi necessari, devono aver capito quello che va fatto e devono non essere del tutto ostili alle disposizioni che sono tenuti ad attuare;

b) anche se attuate correttamente, le leggi possono produrre gli effetti previsti solo se si basano su un'ipotesi causale fondata, per esempio se è vero che aumentando le pene la corruzione diminuisce, che raddoppiando il bonus bebè la natalità aumenta o che gli 80 euro favoriscono i consumi.

Il filo rosso che ha accompagnato il dipanarsi della seconda repubblica è la retorica «del fare». L'ha usata a piene mani Silvio Berlusconi (il governo «del fare», l'uomo «del fare»), l'ha riprese Enrico Letta (il decreto «del fare» – D.L. del 2013, n. 69) e Matteo Renzi non se n'è certo privato. Ma il «fare» di cui essi parlano si riduce spesso all'approvazione delle norme come se tutto quello che avviene dopo andasse da sé. Significativo è il tweet di Renzi del 1° febbraio 2016: «La concretezza, fare leggi non chiacchiere, è una caratteristica del nostro governo» (“La Stampa”, 2 febbraio 2016, p. 9). È vero che le leggi sono più che chiacchiere, ma è anche vero che – di per sé – non costituiscono ancora cambiamenti sociali.

Nel ritorno del *government* molti vedono un rischio autoritario. Ma altrettanto e forse ancora più temibile è il rischio cognitivo, ossia il fatto che il governo intervenga su ambiti che non conosce con misure approssimative destinate a essere attuate poco e male e a mancare il bersaglio. Succede molto più spesso di quanto non si creda, e se non lo si vede è perché gli studi sulla valutazione delle politiche sono ancora troppo rari. Per questo

la rivincita del *government* ha un forte valore propagandistico e simbolico, ma sul piano pratico (ossia sulla capacità di trasformare la società) è fondamentalmente illusorio. Com'era illusorio pensare di poter realizzare le grandi opere con la pura forza del *government*. Il principale effetto della «legge obiettivo» fu infatti quello di rendere incandescente la tensione in Valle di Susa alimentando così il più grosso conflitto territoriale della recente storia italiana (Bobbio, 2007). La *governance* applicata a questo caso avrebbe potuto fare sicuramente meglio.

E infatti, questo, i teorici della *governance* lo sanno benissimo. Come ci ricorda Anne Mette Kjær (2004, p. 34), «il governo Thatcher spesso aggirò le reti di *policy* [...] e pertanto una decisione presa d'autorità al centro fu spesso seguita da mancanza di attuazione». Tutti i governi devono fare i conti «con l'amara legge delle conseguenze inattese» (Rhodes, 2007, p. 1258). E questo aspetto andrebbe preso in considerazione quando si valuta positivamente lo stile di *policy* «impositivo» del governo Renzi come è stato fatto recentemente (Piattoni, 2016).

A loro volta le pratiche di *governance* non sono certo miracolose. Così come esistono i fallimenti del mercato e i fallimenti dello Stato, esistono anche i fallimenti della *governance* (Jessop, 1998). Si tratta di processi che consumano tempo ed energie, comportano elevati costi di transazione, possono concludersi con un nulla di fatto, a causa dei veti reciproci, o con compromessi di basso livello, possono essere oligarchici e ben poco inclusivi. Per affrontare queste possibili fonti di fallimento o di cattivo funzionamento non è però molto ragionevole buttarsi sulla sponda opposta, ossia affidarsi alla potenza mediatica e giuridica del governo che dovrebbe prendere decisioni giuste, sconfiggere le resistenze, superare i veti frapposti dagli interessi, rompere l'inerzia dello *status quo*, battersi insomma come «Orazio sol contra Toscana tutta» (Ariosto, *Orlando furioso*, XVIII, 65). Potrebbe essere viceversa utile investire risorse per un migliore funzionamento delle reti di *governance* utilizzando tecniche collaudate per il *management* dei network complessi (Klijn, Koppenjan, 1997), per la negoziazione e la deliberazione (Bobbio, 2005b).

3. Un'anomalia italiana? L'esempio delle riforme costituzionali

Il ritorno del *government* è un'anomalia italiana o è un fenomeno che accomuna gli altri paesi europei? Non sono in grado di dare una risposta netta. A giudicare dalla frequenza con cui articoli dedicati alla *governance* continuano a comparire nelle riviste internazionali, si direbbe che il governo a mezzo di reti continui ad andare a gonfie vele (a meno che l'accademia sia in ritardo rispetto ai fenomeni reali). Sul piano internazionale, nel cam-

po del New Public Management si segnalano controtendenze rispetto alle politiche del decentramento, dell'*agencification*, della dispersione dell'autorità che avevano favorito l'avvento della *governance* (Bolgherini, Dallara, 2016). Nell'Unione Europea la clamorosa ripresa del metodo intergovernativo sembra appannare i processi di *multi-level governance*. È probabile che la crisi abbia rafforzato dappertutto il governo a scapito delle reti.

Ma mi pare che qualche differenza rimanga. Provo a concludere con un esempio che, per quanto tutt'altro che decisivo, mi pare comunque emblematico.

Negli ultimi anni tre paesi europei hanno deciso di affrontare un processo di revisione costituzionale: l'Islanda, l'Irlanda e l'Italia. In Islanda la riscrittura della costituzione, dopo il crollo delle banche che aveva messo in ginocchio il paese e suscitato la famosa "rivoluzione delle pentole", iniziò con la convocazione, nel 2010, di un National Forum, formato da 950 cittadini estratti a sorte che si concluse con alcune raccomandazioni per la nuova costituzione. Seguì la formazione di un organo elettivo ristretto, il Consiglio costituzionale, formato da 25 rappresentanti che nei primi sei mesi del 2011 preparò la bozza della costituzione. Il Consiglio lavorò in modo aperto pubblicando *on line* le diverse versioni della bozza e discutendo i commenti e le proposte che riceveva. Attraverso questa forma di *crowdsourcing* «il testo fu rimpolpato in modo progressivo e reattivo, mediante varie ripetizioni del medesimo processo: si scriveva qualcosa di nuovo, lo si mostrava al pubblico, si integravano i loro commenti» (Landemore, 2015, p. 174). Il testo così definito fu poi approvato, nell'autunno 2012, da un referendum, con i 2/3 di sì, nel corso del quale i cittadini furono chiamati a esprimersi anche su specifiche questioni particolarmente controverse, come quella relativa al ruolo della Chiesa nazionale o alla proprietà collettiva delle risorse naturali. Nel 2013 il testo fu sottoposto al parlamento islandese che, però, decise di affossare il processo di riforma costituzionale.

In Irlanda, un altro paese travolto dalla crisi del 2008, la coalizione uscita vittoriosa dalle elezioni del 2011 decise di aprire un processo per la riforma di alcune parti della Costituzione del 1937. Il parlamento indicò sette temi da affrontare e affidò la loro discussione a un'assemblea, l'Irish Constitutional Convention (ICC), formata da 99 membri, di cui 66 cittadini estratti a sorte e 33 deputati. La Convention lavorò per un anno, tra il 2012 e il 2013, riunendosi in nove weekend, attraverso un processo deliberativo strutturato – in parte in seduta plenaria e in parte in gruppi ristretti – pubblicando *on line* (www.constitution.ie) tutti i documenti rilevanti e ricevendo migliaia di commenti. Poiché il parlamento aveva concesso alla Convention di ampliare il numero dei temi da affrontare, l'ICC raccolse le proposte dei cittadini e alla fine incluse due nuovi temi che passarono da

sette a nove. Per ognuno di essi l'ICC formulò una raccomandazione, a cui – per disposizione del parlamento – il governo aveva l'obbligo di rispondere. Finora due di esse sono state sottoposte a referendum, nel maggio 2015. Una riguardava il matrimonio gay che fu approvato, grazie al meccanismo costituzionale messo in atto (van Reybrouck, 2015; Lewanski, 2016).

In Italia, invece, tutto il processo di revisione costituzionale è rimasto confinato nelle aule parlamentari, per giunta con un ruolo propulsivo del governo che ha predisposto il relativo disegno di legge e ha presidiato ogni fase della procedura parlamentare di approvazione. L'unica apertura ai cittadini fu una consultazione *on line*, promossa nel 2013 dal governo Letta, sulla base di un questionario a risposte prefigurate in due versioni (una più semplice e una più approfondita). I risultati della consultazione (si veda *Consultazione Pubblica sulle Riforme Costituzionali. Rapporto Finale*, www.riformecostituzionali.parte-cipa.gov.it) non furono nemmeno menzionati nella relazione con cui, l'8 aprile 2014, il governo Renzi presentò in parlamento il disegno di legge costituzionale.

Non so se le esperienze dei due paesi nordici possano essere definite come pratiche di *governance*. Certo c'è un abisso rispetto allo stile, interamente centrato sul governo (sul *government*) adottato in Italia.

Riferimenti bibliografici

- ARIENZO A. (2013), *La governance*, Ediesse, Roma.
- BELLIGNI S. (2004), *Miss Governance, I presume*, in “Meridiana”, 50/51, pp. 181-209.
- BEVIR M. (2010), *A Theory of Governance*, Princeton University Press, Princeton.
- BIFULCO L., CENTEMERI L. (2007), *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in “Stato e mercato”, 27, 2, pp. 221-44.
- BOBBIO L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.
- ID. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in “Stato e mercato”, 58, pp. 111-41.
- ID. (2003), *L'Italia dissociata. Decisionismo maggioritario e concertazione*, in “Il Mulino”, 410, pp. 1019-29.
- ID. (2005a), *Governance multilivello e democrazia*, in “Rivista delle politiche sociali”, 2, pp. 51-62.
- ID. (2005b), *Invece dello Stato: reti*, in “Parolechiave”, 34, pp. 33-45.
- ID. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 59-79.
- ID. (2007), *L'alta velocità in val di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?*, in L. Briquet, A. Mastropaolo (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2007*, il Mulino, Bologna, pp. 209-28.
- ID. (2015), *Il sistema degli enti locali*, in M. Salvati, L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, vol. 1, pp. 63-88.
- BOBBIO L., ZEPPESELLA A. (a cura di) (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano.

- BOLGHERINI S., DALLARA C. (a cura di) (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Istituto Cattaneo, Misure/Materiali di ricerca n. 36.
- BORELLI G. (a cura di) (2008), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella Media Valle del Po*, Franco Angeli, Milano.
- CALARESU M. (2012), *La politica di sicurezza urbana. L'esperienza dei 'patti per la sicurezza' nel triennio 2007-2009*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", 3, pp. 387-418.
- CARAPPELLUCCI A. (2016), *L'imbroglione della semplificazione*, Castelvecchi, Roma.
- CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in "Stato e mercato", 21, 3, pp. 369-412.
- CERSOSIMO D., WOLLEB G. (2006), *Economie dal basso: un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma.
- CREMASCHI M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole 24 Ore libri, Milano.
- D'AMICO R., LA BELLA M., MARTORANA G. S., MEMOLI V., SANTORO P. (2016), *Politiche europee e prove di sviluppo locale in Sicilia. L'esperienza dei GAL come istituzioni di regolazione*, Franco Angeli, Milano.
- FERRARESE M. R. (2010), *La governance tra politica e diritto*, il Mulino, Bologna.
- GAUDIN J.-P. (2014), *Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique?*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues.
- GARDINI G. (2015), *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in "Istituzioni del federalismo", 36, 3, pp. 533-67.
- GUERRA S. F. (2013), *I processi partecipati nelle politiche di gestione integrata delle risorse idriche. Vizi e virtù nei Contratti di Fiumi italiani*, Politecnico di Torino, Tesi di dottorato.
- HANF K., SCHARPF F. (eds.) (1978), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London.
- HOWLETT M. (2011), *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Routledge, London-New York.
- JESSOP B. (1998), *The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development*, in "International Social Science Journal", 50, 155, pp. 29-45.
- KJÆR A. M. (2004), *Governance*, Polity Press, Cambridge.
- KLLIJN E., KOPPENJAN J. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage, London.
- KOOIMAN J. (2003), *Governing as Governance*, Sage, London.
- LANDEMORE H. (2015), *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in "Journal of Political Philosophy", 23, 2, pp. 166-91.
- LA SPINA A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- LEWANSKI R. (2016), *La prossima democrazia*, in <http://laprossimademocrazia.com/>.
- MAGNATTI P., RAMELLA F., TIGILIA C., VIESTI G. (a cura di) (2005), *Patti territoriali: lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- MARKS G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. Cafruny, G. Rosenthal, *The State of the European Community*, Longman, London, pp. 391-410.

- OSBORNE D., GEBLER T. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, New York (trad. it. *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano 1995).
- PALUMBO A. (2015), *Situating Governance. Context, Content, Critique*, Ecpr Press, Colchester.
- PERULLI P. (2004), *Piani strategici: governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- PIATTONI S. (2016), «*Lo stile di policy del governo Renzi*», in “Rivista italiana di politiche pubbliche”, 11, 1, pp. 5-22.
- PIPERNO S. (2016), *Il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2016: implicazioni per il federalismo interno*, Centro Studi sul Federalismo, Commento n. 79, in www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1173-il-documento-di-economia-e-finanza-def-2016-implicazioni-per-il-federalismo-interno.
- REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., DUBREUIL B. H., LEFEBVRE R. (éds.) (2007), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- RHODES R. A. W. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, in “Political Studies”, 44, 4, pp. 652-67.
- ID. (2007), *Understanding Governance: Ten Years On*, in “Organization Studies”, 28, 8, pp. 1243-64.
- ROCCATO M., MANNARINI T. (2012), *Non nel mio giardino: prendere sul serio i movimenti Nimby*, il Mulino, Bologna.
- SAROGLIA P., RUDELLAT A. (2012), *Il contratto di fiume ‘Alto Po’. Verso una valutazione di processo*, in www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/Disegno%20ricerca%20LAPO_Fiume%20PO.pdf.
- SCHARPF F. (1978), *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, in K. Hanf, F. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, Sage, London.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- VAN REYBROUCK D. (2015), *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano (ed. or. 2013).

Il modello di *governance* dell'Unione: solo un'approssimazione a un *government* europeo?

di Giuseppe Bronzini

1. Il *White Paper* del 2001 della Commissione Prodi

Nel 2001 l'ultimo presidente di prestigio della Commissione europea, Romano Prodi, lanciava il *White Paper* sulla *governance europea*¹, la cui riforma e razionalizzazione già al Consiglio di Nizza del 2000 era stata individuata come una priorità strategica, avviando una consultazione nella società civile continentale che ha avuto una certa e promettente ricaduta, poi neutralizzata dalla mesta archiviazione di quella che doveva essere la prima Costituzione dell'Unione, bocciata nel doppio referendum del maggio del 2005. La Commissione ricordava che

il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Rivedere la *governance* implica anche affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'UE dei poteri che i cittadini le hanno conferito. Si tratta di rivedere il modo in cui le cose possono e devono esser fatte. Lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche a una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche. A tale scopo, l'Unione deve trovare un migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali e i programmi di azione. Ciò contribuirà a rafforzare il metodo comunitario.

Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel Libro bianco: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza: «ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano

1. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT>.

a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Essi rivestono particolare rilievo per l'Unione, se essa vuole far fronte alle sfide indicate nel capitolo precedente». Perché questa scelta di utilizzare il termine di derivazione aziendalista *governance* invece di indicare un più tradizionale obiettivo di riforma dei processi decisionali pubblici a livello sovranazionale? Se si legge con attenzione il documento, emergono due ragioni concorrenti, ma molto diverse tra loro, che sembrano avere spinto l'organo che rappresentava, all'epoca, il motore istituzionale dell'Unione a evitare di richiamare il termine, in auge ancora nei sistemi nazionali, di *government*. In primo luogo per una questione di competenza rivolgendosi l'attività dell'Unione anche a settori (*in primis* quello della politica estera, ma nel 2001 ancora due pilastri su tre tra quelli individuati dal Trattato di Maastricht erano sostanzialmente fuori dal metodo comunitario) in cui le competenze sono molto vaghe e indeterminate soprattutto in ordine agli atti che possono essere emessi e agli organi che li possono controllare, oppure in cui l'attribuzione di compiti è di natura fortemente incerta, in particolare le funzioni di coordinamento e di indirizzo (ad esempio il regime giuridico delle Raccomandazioni) dell'opera degli Stati. Su questo piano il *White Paper* tiene conto dell'ampia letteratura elaborata dal costituzionalismo europeo cercando di trovare "coerenza" tra le varie modalità di conduzione degli affari pubblici europei, tra quelle più sfumate e in trasformazione e quelle già inglobate nel sistema comunitario e bisognose di un *restatement* (ad esempio il mercato interno o la tutela dei diritti fondamentali) con un avvicinamento più marcato e visibile ai modelli nazionali di democrazia otto-novecentesca². Il secondo punto, invece, riguarda le forme della partecipazione democratica e del dibattito nella sfera pubblica continentale su obiettivi e strumenti dell'integrazione europea. Qui il *White Paper* indica strade ed esperienze in parte inedite (o ancora solo accennate), cercando canali comunicativi più fluidi, multi-livello, reticolari, più legati alla società civile e ai gruppi del volontariato e anche dell'associazionismo non solo sindacale che, in qualche modo³, sembrano nascere dall'esigenza di voler correggere o quanto meno integrare le esangui e consuete forme delle partecipazione alla vita politica dei *Member States* connessi ai partiti e alla delegazione verticale della volontà che si attua nelle istituzioni rappresentative tradizionali. Pur non essendo una prospettiva antiparlamentare o tecnocratica, posto che mira anche alla

2. Cfr. G. Bronzini, *Il nuovo costituzionalismo europeo nella crisi costituzionale dell'Unione*, in E. Balibar *et al.*, *Europa, cittadinanza, confini*, Pensa Multimedia, Lecce 2006, pp. 275 ss.; E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, Ediesse, Roma 2006.

3. C. Joerges, *Integration Through De-legislation?, An Irritated Heckler*, in "Eurogov. Papers", 2007.

riscrittura delle regole che disciplinano i rapporti nell'ambito del quadrilatero istituzionale dell'Unione onde renderli più limpidi e rafforzare le prerogative degli organi più marcatamente sovranazionali rispetto a quelli intergovernativi (operazione che verrà tentata a breve con l'avvio della seconda Convenzione), il *White Paper* è visibilmente anche un tentativo di dare ascolto istituzionale agli studi sulla *deliberative democracy* o sul *democratic experimentalism* in ambito europeo, soprattutto della scuola norvegese *Arena* (ma anche nell'ambito del progetto "Re-con" o elaborati nella stessa Università europea di Fiesole). Insomma, se dal primo punto di vista la *governance* è un'approssimazione difettosa al *government*, affetta da un deficit democratico vistoso e con una architettura istituzionale farraginoso e troppo instabile, dal secondo punto di vista la variante *governance* è invece vista come una risorsa, una sperimentazione, un'allusione a forme di *policy making* non basate su *diktat* di maggioranza (partitica) che si sostanzia in ordini legislativi, ma su procedure più aperte e partecipate, su negoziati, compromessi e su un'espertocrazia che cerca di sciogliere i conflitti di interesse riarticolarlo le proposte in campo, anche attraverso la creazione di un linguaggio comune e di griglie di lettura condivise. Insomma il termine presenta una chiara ambivalenza: un assetto di gestione del potere da superare o da razionalizzare oppure uno spazio inedito di sperimentazione, un *καυρός* dell'Europa che stempera progressivamente i presupposti "governisti" e gerarchici dei sistemi politici occidentali⁴.

Vorremmo descrivere sinteticamente perché oggi questa ambivalenza sembra essere stata definitivamente incrinata e la *governance* ci appaia più nella prima luce che nella seconda, e ancora perché la questione democratica, nel suo aspetto tradizionale che concerne più direttamente i poteri parlamentari, quelli strettamente di governo e il ruolo delle istituzioni giudiziarie di garanzia, sia oggi così drammaticamente sentita anche in ambienti di certa fede federalista. Ci sembrano determinanti in questo mutamento di umore i drammatici eventi del 2015 con l'esplosione del caso greco con le immagini di una Atene priva di medicinali, viveri, denaro corrente nella notte del 13 luglio per decisione di autorità "tecniche" come la BCE e la Commissione europea, senza alcun contrappeso, né parlamentare né giudiziario⁵. Per contro, nella crisi economica europea e

4. Cfr. G. Bronzini, *The Social Dilemmas of European Integration*, in "Law Critique", 2008, pp. 255 ss.

5. Si veda il recente saggio di A. Cantaro, *Lo Stato europeo. La governance dell'Unione come potere economico governamentale*, in "AIC, Osservatorio costituzionale", 2, 2016, p. 13 che della *governance* dà una lettura "secondo Foucault" e parla di una «governamentalità europea». Sulla tensione *governance*, governamentalità, "società di controllo" si veda anche G. Allegri, *Diritto/i e conflitti nella crisi della governance. Primi appunti da una nuova «grande trasformazione»*, in "Rivista critica del diritto privato", 1, 2011, pp. 125-36.

nelle trasformazioni radicali istituzionali che l'hanno accompagnata (per dirla con Étienne Balibar: «il colpo di Stato europeo»⁶) si è completamente appannato il più significativo esperimento della *governance* “dialogante e comunicativa”, quel metodo aperto di coordinamento (MAC d’ora in poi) che doveva indicare la strada di un’effettiva e inclusiva Europa sociale. Il futuro ci dirà se, nell’imprescindibile rilancio del Progetto europeo, questi spunti istituzionali preziosi per una forma di gestione del potere pubblico più condivisa, orizzontale e meno ingessata nelle burocrazie partitiche, potranno essere recuperati⁷.

2. L’esperienza del Metodo aperto di coordinamento come *case study* di *governance* innovativa e sperimentale

Le obiezioni mosse nel corso del tempo all’idea della costruzione di un sistema sociale europeo di densità simile per prestazioni e per modalità di garanzia nella loro erogazione a quelli degli Stati nazionali si incentrano su tre aspetti strettamente connessi. Il primo concerne la mancanza di un “modello” condiviso di *welfare* continentale: il tentativo che può leggersi in alcuni documenti comunitari di inizio anni Novanta, nello stesso Rapporto Delors e, persino, nella “metafisica influente” del Trattato di Amsterdam di generalizzare “il federalismo solidaristico” alla tedesca incentrato sulla garanzia di trattamenti omogenei su tutto il territorio dello “Stato” e su prassi codeterminative non gode di alcuna egemonia sul piano culturale né può ragionevolmente funzionare come fattore di unificazione delle varie strade nazionali⁸ che gli stessi documenti comunitari ormai suddividono in quattro grandi famiglie: *welfare* continentale, nordico, anglosassone, mediterraneo cui andrebbe aggiunta una quinta famiglia post-comunista. Inoltre si sottolineano molto spesso le limitate competenze dell’Unione europea: come noto il Trattato di Lisbona non prevede significative novità lasciando nella sostanza immutato il vecchio articolo 137 TCE (con i suoi tabù su materie come il diritto di sciopero o le retribuzioni) e introducendo solo un modesto *maquillage* sul piano dei “valori e obiettivi” dell’Unione⁹). Si tratta di una limitazione che non sembra contingente e

6. É. Balibar, *Quale democrazia per l’Europa? Una risposta ad Habermas*, in G. Allegri, G. Bronzini (a cura di), *Il tempo delle Costituzioni. Dall’Italia all’Europa*, manifestolibri, Roma, 2014, pp. 51-4.

7. Rinvio a G. Allegri, G. Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, Fazi, Roma 2014.

8. Sul tema si vedano S. Giubbboni, *Diritti e politiche nella “crisi europea”*, in “WP int. Massimo D’Antona”, 30, 2004; T. Sakellaropoulos, *Social Federalism, Subsidiarity and Open Method of Coordination*, in “WP int. Massimo D’Antona”, 56, 2005.

9. G. Bronzini, *Il modello sociale europeo*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 89 ss.

provvisoria posto che la seconda Convenzione senza contrasti (neppure nelle audizioni di parte sindacale) ritenne che le competenze in materia degli organi di Bruxelles fossero sufficienti. Il terzo punto sul quale convergono orientamenti culturali molto diversi concerne il cosiddetto *deficit* democratico: se l'UE dovesse diventare più invasiva nel settore sociale, quali sarebbero gli strumenti di effettiva partecipazione democratica ai processi regolativi in corso? La scuola del *Regulating Europe*¹⁰ ne ha fatto una ragione per sconsigliare ogni progresso nel settore e per “sdrammatizzare la questione democratica” nell'Unione, mentre correnti più radicali e più attente ai problemi di legittimazione dell'azione dell'UE si sono interrogate su come assicurare i criteri della *rule of the law* e della *accountability* nei confronti di soggetti istituzionali che comunque finiscono con il condizionare fortemente le scelte europee e gli orientamenti degli stessi paesi membri in zone così lontane dai orizzonti così lontani dai confini fissati nel 1957 per il processo di integrazione¹¹. L'insieme di questi rilievi hanno portato l'Unione a scegliere una strada diversa, decisamente innovativa, per espandere il suo capitolo sociale, se non altro favorendo una certa convergenza tra gli Stati, senza la quale il rischio di *social dumping* tra Stati membri può diventare distruttivo per lo stesso mercato interno. Per le politiche occupazionali, la previdenza, l'assistenza e lo lotta all'esclusione sociale (nelle quali le attribuzioni concretamente attivate sono poche, nonostante il Trattato di Lisbona qualifichi la *social policy* come a “competenza condivisa”) si è istituzionalizzata una specifica procedura, il MAC incentrato sugli strumenti della cosiddetta *soft law* (in tutti i campi che eccedono la normativa dell'Unione) attraverso la ricezione di nozioni nate dalle strategie aziendali ma riscritte in un contesto “quasi-politico” come quello sovranazionale quali il *benchmarking*, la *peer review*, le *best practises*, il *mutual learning*, che mirano a raggiungere gradualmente un consenso, un orientamento condiviso nell'ambito delle sfera pubblica europea e, a catena, tra le classi dirigenti continentali e i decisori nazionali, sugli obiettivi sociali dell'Unione (rafforzati nel Trattato di Lisbona) e sulle strade più efficaci per perseguirli. Si vuole in sostanza: 1. costruire una mappa delle situazioni nazionali attorno a un tema in base a criteri quantitativi e qualitativi stipu-

10. G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London 1996.

11. Sul tema cfr. lo special issue dell'“European Law Journal”, 2, 2007 su *Accountability in EU Multilevel Governance* e 4, 2003 su *Law, Civil Society and Transitional Economic Governance*. Su questo dibattito cfr. M. Bletcher, G. Bronzini, R. Ciccarelli, J. Henry, C. Joerges (a cura di), *Governance, società civile e movimenti sociali. Rivendicare il comune*, Ediesse, Roma 2009 e, di recente, G. Allegri, *Quale democrazia europea? Alla ricerca di ipotesi, proposte e sperimentazioni*, in P. Marsocci (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo. Atti degli incontri del Progetto EUPOLIS*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 41 ss.

lati tuttavia a livello europeo; 2. individuare delle *guidelines* generali alla luce di alcune esperienze “esemplari” nel coniugare *competitività*, incremento dell’occupazione e coesione sociale; 3. indurre gli Stati a predisporre piani nazionali di avvicinamento agli obiettivi «europei»; 4. sottoporre questi piani a revisione e controllo comunitario¹². Il MAC usa il confronto (*post-regulatory approach*) tra diversi sistemi sociali e di promozione di quelli più efficienti (anche sotto il profilo della tutela dei lavoratori), puntando così a sostituire il tradizionale metodo comunitario che, invece, privilegiava l’armonizzazione delle scelte nazionali attraverso direttive o regolamenti (o sentenze della Corte di Giustizia). Ebbene, tra il 2006 e il 2007 è sembrato che l’opera di scavo sulle realtà dei sistemi di protezione sociale, condotta attraverso lo scambio di esperienze e il dialogo inter-istituzionale, avesse avuto un autentico salto di qualità; dalle procedure del MAC sono emerse finalmente indicazioni più chiare, più univoche, spunti coraggiosi che si raccolgono attorno alla *catch-word* della *flexicurity*. Attorno a questa prospettiva si consolida così l’idea della contemporanea salvaguardia sia degli obiettivi di maggiore competitività economica delle produzioni europee sottoposte a una più agguerrita concorrenza internazionale, sia dei fini di garanzia della sicurezza esistenziale di coloro che prestano la loro attività sotto contratto di lavoro; sia ancora delle aspettative individuali e professionali di quest’ultimi. Si cumulano le indicazioni che vengono dalle procedure del MAC che selezionano sempre più nettamente le esperienze delle politiche attive del Nord Europa, con l’utilizzazione del *Bill of Rights* di Nizza nel suo contenuto culturale e politico riconoscendo in questo Testo non solo tutti i tradizionali diritti del lavoro (sì da impedire una flessibilità selvaggia), ma al tempo stesso integrando questa protezione con i cosiddetti nuovi diritti, che consentono una strategia “olistica” e pluridimensionale di sostegno alla cittadinanza “laboriosa”, attraverso la formazione, l’assicurazione di un reddito nelle transizioni lavorative, la fornitura di servizi sociali che mirano a sviluppare anche la creatività individuale¹³. La Commissione vara, a fine 2006, il *Green Paper* sulla modernizzazione del diritto del lavoro, documento certamente ancora ambiguo e da molti ritenuto troppo squilibrato sul fronte della flessibilità in favore delle imprese, ma che già spendeva con forza l’immagine della *flexicurity* come orizzonte complessivo di azione per l’insieme degli attori istituzionali dell’Unione. Un dibattito senza precedenti segue però quel primo sasso

12. Cfr. M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione sociale: il metodo aperto di coordinamento*, Giuffrè, Milano 2006; E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello (a cura di), *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano 2010.

13. Cfr. G. Bronzini, *L’Europa ed il suo modello sociale: l’innovazione istituzionale alla prova*, in “Rivista della sicurezza sociale”, 1, 2008, pp. 97 ss.

nello stagno: centinaia di associazioni di ogni genere hanno mandato loro osservazioni, molte delle quali critiche, ma in senso costruttivo e progettuale. La Commissione licenzia così nel giugno del 2007 una nuova comunicazione questa volta dal titolo più ambizioso *Verso principi comuni in materia di flexicurity*; anche in questo caso coinvolgendo le reti della società civile europea. A dicembre (Consiglio del 5-6) si raggiunge uno storico accordo su tali principi il cui contenuto è stato poi richiamato nelle conclusioni del Vertice europeo che ha licenziato il Trattato di Lisbona. Da quel momento gli Stati membri dovrebbero indicare quali sono i loro percorsi per dare effettività e contentezza ai principi (8) della *flexicurity*; la crisi del 2008 ha poi progressivamente messo tra parentesi questa tensione verso l'esplorazione di sentieri garantiti in campo sociale innovativi e non incentrati sulle tradizionali rigidità a difesa del solo lavoro dipendente tradizionale in coerenza con il Rapporto Supiot del 1998 e con le formule inclusive e universalistiche della Carta dei diritti dell'UE e i suoi "nuovi diritti" a tutela della dignità della persona come il reddito minimo garantito (art. 34 della Carta). Proprio il nesso tra il MAC e la Carta di Nizza (che invece risulta ratificata da tutti i paesi membri e approvata all'unanimità dalla seconda Convenzione, oltre a essere stata resa vincolante dal Trattato di Lisbona) sminuisce di forza le obiezioni a suo tempo mosse concernenti il problema di legittimazione democratica delle politiche di *flexicurity*, lanciate attraverso modalità non molto ortodosse che tendono a evadere dagli stessi schemi del processo legislativo comunitario, attraverso cui riemerge la mai sopita *querelle* sul costituzionalismo sovranazionale come "apolitico"¹⁴, tecnocratico, che alla fine assume come collante di ultima istanza non già la volontà politica democratica, ma le determinazioni della Corte di Giustizia¹⁵. Oggi queste obiezioni vanno prioritariamente rivolte altrove, al nucleo stesso del processo decisionale europeo che mostra ben altre forme di devianza dalla *rule of the law* e dal criterio generale della responsabilità democratica dei governanti. Al di là degli insuccessi del MAC si è trattato di un prezioso processo di autochiarimento collettivo sulle possibilità e sull'efficacia delle politiche sociali (ancora operativo, visto che comunque la procedura è sempre attiva come acquisizione di dati e di esperienze, mentre meno vivace è il confronto tra Stati e Unione); il complesso dibattito che si è svolto sulla *flexicurity* ha visto un'intensa partecipazione a ogni livello, senza precedenti, che ha coinvolto da vicino proprio il Parlamento di Strasburgo che con varie Risoluzioni ha potuto precisare

14. A. Somek, *Postconstitutional Treaty*, in "German Law Journal", 12, 2007; M. Avbely, *Questioning EU Constitutionalisms*, in "German Law Journal", 1, 2008.

15. Cfr. C. Joerges, *Democracy and European Integration. A Legacy of Tensions, a Re-conceptualisation and Recent True Conflicts*, in "EUI", WP. n. 27, 2007.

la propria prospettiva e le proprie proposte e che non ha mai smesso di insistere su questa originale filosofia della protezione sociale europea. È forse eccessivo affermare che nei canali del MAC sia riuscito a esprimersi davvero un *democratic experimentalism*¹⁶, come avevano sperato alcuni autori, capace di allargare se non di sostituire gli ambiti di discussione legati alla più tradizionale rappresentanza parlamentare. Certo qualcosa di non banale e meritevole di approfondimento teorico è sembrato poter accadere nel sistema di “governo per reti” europeo che dovrebbe essere, proprio oggi in cui la regia dei destini europei è tornata in mano ai Governi, ricostruito e rimeditato senza indulgere a una troppo facile apologia del “post-parlamentarismo” deliberativo, ma al tempo stesso senza archiviazioni aprioristiche e frettolose. Non possono essere neppure negati gli effetti di generalizzazione di alcune tutele più originali e fuori dal novero degli strumenti tradizionali di intervento sociale a livello di UE, come il reddito minimo garantito introdotto in 27 paesi su 28 (manca solo l’Italia) e il salario minimo legale in 23 su 28 (sempre assente l’Italia). In ogni caso procedure simili e prive di un ancoraggio forte in decisioni sovranazionali di *hard law* attivate per i settori della scuola, delle Università e per la formazione professionale (permanente e continua) hanno realizzato una “europeizzazione” dei metodi e degli standard valutativi incontestabile, il che potrebbe avvalorare la tesi per cui la messa tra parentesi del MAC in campo sociale va ascritta più alla rottura della solidarietà e alla coesione paneuropea che si è avuta con la crisi del debito sovrano che alla “debolezza” giuridica dei suoi risultati¹⁷.

3. Le due Europe tra poteri di fatto e poteri di diritto

“Rivoluzione dall’alto”. Con questa espressione Étienne Balibar ha sintetizzato le complesse revisioni che hanno coinvolto l’ordinamento istituzionale dell’UE. Dall’esplosione del “caso greco” (con l’ammissione del premier Papandreou che i conti del paese erano stati truccati per entrare nell’euro) sino al precipitare delle tante crisi concomitanti di cui quella dell’esodo siriano è certamente la più devastante. Alla fine di otto anni di convulse trasformazioni l’Europa si ritrova norme e istituzioni cui nemmeno lontanamente si pensava quando, dopo anni di stasi dopo la bocciatura

16. M. Wilkinson, *Between Constitutionalism and Democratic Experimentalism. New Governance in the EU and the US*, in “Modern Law Review”, 4, 2007.

17. Per una recente riflessione riguardo le possibilità dell’Europa sociale, si vedano molti dei saggi raccolti in A. Guerra, A. Marchili (a cura di), *Europa concentrica. Soggetti, città, istituzioni fra processi federativi e integrazione politica dal XVIII al XXI secolo*, Sapienza Università editrice, Roma 2016.

referendaria del Progetto di Costituzione europea, poté entrare in vigore il Trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), che di quel Progetto recepiva comunque le principali innovazioni. Si ostentava allora la convinzione che il quadro istituzionale fosse idoneo per assicurare politiche pubbliche sovranazionali ordinate e razionali, incentrate su un più stretto coinvolgimento del Parlamento europeo (e di quelli nazionali), sul varo di importanti politiche sui diritti connesse alla conferita obbligatorietà della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (più nota come Carta di Nizza) e al varo del cosiddetto programma di Stoccolma (di costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; dalla cooperazione giudiziaria a tutto campo, sino alla comunitarizzazione integrale dei temi dell'immigrazione e della protezione dei rifugiati). Il rilancio del mercato interno delineato nel cosiddetto "Progetto Monti" e la valorizzazione della moneta unica come strumento di crescita per l'intera area e di incremento del "prestigio europeo" erano ancora accettati come mete alla portata dell'azione immediata dell'Unione. Ancora nel 2010 veniva varata l'ambiziosa *Strategia 20-20* – sostitutiva di quella di Lisbona – che ribadiva gli obiettivi di quest'ultima, introducendo però un nuovo *target* davvero non banale e cioè la riduzione di almeno del 20% del numero dei poveri in Europa. Ma l'emergere della crisi del debito sovrano in Europa ha sconvolto l'agenda europea spingendo le *élites* al potere, sotto l'incalzare dei mercati, ad adottare scelte piuttosto ruvide per predisporre strumenti efficaci di sostegno ai paesi in difficoltà e d'integrazione del sistema di governo della "moneta senza Stato". È superfluo in questa sede richiamare la letteratura che ha ampiamente ricostruito le tappe di questa "legislazione dell'emergenza" (o i suggerimenti habermasiani "federalismo degli esecutivi") e il suo progressivo espandersi sino ad alterare equilibri e ripartizioni di competenze sino a oggi ritenuti insuperabili. L'Europa ha drammaticamente scoperto di aver generato con l'euro una comunità non di soli "benefici", ma anche di "rischi", vista l'assenza di norme nei Trattati che potessero giustificare aiuti a carattere autenticamente solidaristico (o addirittura forme di socializzazione delle difficoltà economiche interne, segnatamente quelle legate al debito pubblico), pur in presenza di una istituzione come l'euro definita irreversibile. Il problema è stato, come noto, aggirato inizialmente con la creazione *ex art. 122* del TFUE come base giuridica dei primi Fondi di aiuti finanziari a Stati in difficoltà, l'*European Financial Stability Facility* (EFSF) e poi l'*European Financial Stability Mechanism* (EFSM). La base prescelta, però, si è ben presto rivelata *contra legem* e puramente retorica in quanto l'art. 122 prevede misure di assistenza per «calamità naturali e circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato interessato», quindi per situazioni non assimilabili a quelle di paesi che si trovano attaccati dalla speculazione. Questo percorso accidentato per trovare strumenti efficienti di gestione

della crisi e di salvaguardia dell'euro è apparso sempre più complicato per il *diktat* della Germania e dei suoi alleati di far procedere la creazione dei nuovi organi dell'emergenza economica unitamente all'approvazione di regole sempre più stringenti di controllo dei bilanci nazionali e di risanamento di quelli più esposti. Sino alla "punizione" dei paesi soccorsi con drastiche *recovery measures*, incompatibili con i principi di coesione e di solidarietà paneuropea, pur sanciti in numerosi articoli dei Trattati. Dopo la creazione dei primi Fondi di intervento è stato imposto il cosiddetto *Six Pack*: un pacchetto organico di cinque regolamenti e una direttiva, mirato al rafforzamento preventivo sulle politiche economiche nazionali e al sanzionamento di eventuali squilibri eccessivi di carattere macro-economico. A questi si sono poi aggiunti due ulteriori regolamenti *Two Pack* che rendono ancor più pressante la disciplina di bilancio e più invasiva la procedura del cosiddetto semestre europeo (analisi multilaterale delle varie leggi finanziarie prima ancora della loro approvazione divenuta operativa alla metà del 2013). Accanto all'istituzione nel 2012 di un Fondo permanente (di entità economica molto rafforzata), l'*European Stability Mechanism* (ESM) con il quale si vorrebbero scoraggiare nuovi episodi di "fuoco incrociato sull'euro", si è così pretesa l'approvazione del cosiddetto *Fiscal Compact*. Un nuovo Trattato internazionale che rafforza ulteriormente il controllo, soprattutto preventivo, sui bilanci nazionali e impone l'adozione di ulteriori norme interne, preferibilmente di ordine costituzionale, per evitare deviazioni dagli obblighi del Patto di stabilità. La complessa manovra anti-crisi così come voluta soprattutto dalla Germania ha pertanto combinato strettamente l'azione economica e finanziaria con quella istituzionale cercando di avvolgere in una camicia di forza i paesi in difficoltà, con interventi preventivi e comunque punitivi molto severi, sulla base di una interpretazione rigorosa e strettamente letterale della clausola del *no bail out* (art. 125 TFUE), sia dello stesso Statuto giuridico della BCE. Fermamente ci si è opposti a qualsiasi idea di *eurobond* o *unionbond*, e solo la scesa in campo *extra ordinem* della BCE (definita come un "colpo di Stato pro-europeo") è riuscita ad evitare la catastrofe. Di fatto il programma di acquisto di titoli pubblici di Italia e Spagna dell'estate del 2011 è stato archiviato e le nuove *outright monetary transactions* (operazioni definitive monetarie, che contemplano la possibilità di acquisto illimitato di titoli pubblici) sono state ricondotte ai meccanismi più generali di "assistenza" ai paesi in difficoltà, in quanto deve esserci a monte una richiesta di aiuto di uno Stato che si sottopone, in cambio del sostegno, a forme stringenti di condizionalità. Insomma, sia l'azione della BCE sia quella dell'ESM possono avvenire solo nella cornice costrittiva e punitiva ormai istituzionalizzata per uscire dalla crisi. Questa è stata in buona sostanza la "rivoluzione dall'alto". Ha sì condotto al salvataggio dell'euro, ma non ha seguito il diritto comunita-

rio e le regole dei Trattati europei che sono state in buona sostanza aggirate con l'approvazione di Trattati internazionali oppure sterilizzate di fatto, ad esempio con il nuovo ruolo decisionale attribuito al Consiglio di capi di Stato e di governo che doveva essere solo un organo nel quale individuare delle linee strategiche dell'Unione e che invece è diventato organo decisionale, spesso anticipato da deliberati dell'asse franco-germanico. Il PE e la Commissione non hanno avuto alcun ruolo nei drammatici momenti di decisione pur nelle accese proteste del primo; piuttosto si è imposto un "diritto europeo dell'emergenza" fondato più sull'effettività che sulla legittimità. Il punto da cui inevitabilmente occorre partire per ricostruire lo stato dell'arte è che ormai ci sono "due Europee", forse in qualche modo riconciliabili o armonizzabili, ma dai tratti sempre più diversi. Da un lato c'è l'Europa dell'Unione europea, del Parlamento europeo, della Corte di Giustizia, del Comitato delle regioni, della stessa Commissione, della Carta di Nizza, coerenti con la costruzione avviata con il Trattato di Roma che sin qui abbiamo chiamato "integrazione europea", architettura addirittura, in teoria, rafforzata con il Trattato di Lisbona che ha soppresso la precedente struttura "a pilastri" e affermato il principio della codeterminazione del PE nei processi decisionali. Però accanto a questa lunga catena narrativa mai interrotta (semmai messa solo "tra parentesi" nella decisioni prese in gravi momenti) si è prepotentemente sviluppato, come ricordato, il cosiddetto "diritto europeo dell'emergenza", un diritto che formalmente e costituzionalmente tende a recidere i legami con il cosiddetto "metodo comunitario" e con l'architettura di equilibri, contrappesi e garanzie elaborata negli anni nei Trattati. Questo non è un punto solo simbolico, legato alle prassi, è un punto squisitamente costituzionale perché il "diritto europeo dell'emergenza" ha avuto la sua consacrazione in due Trattati: il *Fiscal Compact* e quello collegato, istitutivo dell'ESM. Sono Trattati sottoscritti dalla quasi totalità dei membri dell'UE (per un totale di venticinque il primo e di ventisei il secondo) per salvaguardare una istituzione "cardine" come l'Euro, ma secondo le regole del diritto internazionale e quindi non più rapportabili all'intelaiatura costituzionale dell'Unione europea. Tali Trattati utilizzano organi dell'Unione, la Commissione e la Corte di Giustizia, solo strumentalmente e funzionalmente per raggiungere sul piano tecnico gli obiettivi specifici ivi definiti; il PE è invece scomparso dalla scena. Ancor prima, nel 2011, il rafforzamento del controllo sui bilanci nazionali, e altre misure addirittura di verifica delle dinamiche salariali interne, erano stati adottati con un altro Trattato internazionale, l'*Euro Plus Act*, accettato dall'intera area euro e da altri sei paesi. La Corte di Giustizia con una sentenza del novembre del 2012, la *Pringle*, con una motivazione sostanzialmente illeggibile (circa 200 pagine) e piuttosto divagante, ha salvato i due Trattati del 2012 dalla censura di essere contrari al diritto euro-

peo. Ma la Corte di Giustizia ha anche detto a chiare lettere che le misure adottate nel quadro del *Fiscal Compact* o del MES non sono censurabili per violazione della Carta di Nizza e che la Commissione, quando agisce come organo di implementazione delle norme ivi previste, non entra in gioco come organo dell'Unione europea, ma come organo "tecnico" di questa aggregazione giuridica internazionale. Appare evidente che questo quadro così confuso e instabile mostri, soprattutto, una vistosa distanza da principi cardine del costituzionalismo contemporaneo; l'attuale processo di *governance* europea non sembra esprimere tanto una sua "strada particolare" (*Sonderweg*, per dirla con Joseph Weiler) all'interno di esso ma invece una grave deviazione che va urgentemente rimossa con l'introduzione di una qualche variante credibile del federalismo costituzionale. Attualmente per le decisioni che più contano nel vecchio continente sono sostanzialmente inattivi i controlli parlamentari e giudiziari *ex post* e quelli *ex ante* dello stesso Parlamento e anche della Commissione. L'urgenza di un "salto" è evidente così come sembra logico e necessario che si parta dal "cuore" effettivo dell'attuale Europa (nel bene e nel male) e cioè l'Eurogruppo i cui paesi già hanno profondamente intrecciato i loro destini. Che tutti questi paesi siano disposti a riprendere il "folle volo" verso un'Unione politica (con la necessaria rinuncia da parte della Germania alle pretese egemoniche come quelle degli ultimi anni) è, allo stato, solo una plausibile illazione, così come non sembra neppure ineluttabile che il salto di qualità consista in una revisione dei Trattati e non in un nuovo Accordo tra gli Stati pionieri (come cooperazione rafforzata che in qualche modo conferisca autonomia istituzionale all'Eurozona o anche con un Trattato internazionale come il *Fiscal Compact*)¹⁸. Tutti sanno che si proverà a dare una qualche soluzione alle turbolenze istituzionali dopo le elezioni in Francia e Germania, nel 2017, ma questo appuntamento con la "storia" andrebbe per tempo costruito e prima ancora dibattuto. Osiamo, comunque, sperare che, nel quadro di una necessaria riforma del sistema di governo dell'Unione che "rimetta in forma" le sue istituzioni e le riconcili con meccanismi efficaci di controllo parlamentari e di responsabilità politica degli organi decisionali, si voglia ricordare che un tempo la *governance* dell'Unione mirava a qualcosa di più, a integrare i suoi cittadini nel processo deliberativo e ancor prima nell'individuazione dell'agenda pubblica con meccanismi e procedure discorsive, comunicative, reticolari, aperte e più avanzate rispetto a quelle che conosciamo nei paesi membri. Si tratta di un'idea regolativa che in qualche modo ci sembra ripresentarsi, nonostan-

18. Per una simile prospettiva cfr. Allegri, Bronzini, *Sogno europeo o incubo?*, cit.; per un'attualizzazione del messaggio di Ventotene cfr. G. Allegri, G. Bronzini (a cura di), *Ventotene. Un manifesto per il futuro*, manifestolibri, Roma 2014.

te la crisi europea, nei processi aggregativi tra città, nella loro ribellione alle politiche di *austerity* centralistiche e nel tentativo di elaborare genuini momenti di aggregazione (ad esempio con sistemi di reddito minimo municipale per fronteggiare l'attacco ai *welfare* nazionali), nel ribadire quell'Europa orizzontale – che forse si ispira ai modelli di federalismo ottocentesco delle associazioni e delle gilde (su cui la riflessione di Pino Ferraris è ancora così viva) – che non si rassegna al mero controllo parlamentare e/o giudiziario delle gestione della cosa pubblica. Quella prospettiva che, all'inizio del nuovo millennio, si pensava la *governance* sovranazionale sapesse integrare nel progetto europeo.

Ingovernabilità*

di Carlo Donolo

1. Proposta di definizione

Di ingovernabilità si parla da qualche anno con soddisfazione di tutti: a sinistra qualche critico più ortodosso del capitalismo vi scorge il maturare delle insanabili contraddizioni di questa formazione sociale; al centro e al centro-destra vi si guarda con preoccupazione e con nostalgia per un mitico ordine spontaneo esistente nel passato. In ogni caso, è un tema che permette una straordinaria miscela di pessimismo da tramonto dell'Occidente e di ottimismo tecnocratico. Tutti gli osservatori della società contemporanea concordano sull'esistenza di una crisi di governabilità; tutti divergono sulle possibili terapie. Di queste però esiste ormai un intero arsenale (o dovremmo dire: museo). Ciascuna contiene qualche elemento di verità e di praticabilità, quasi tutte sono irrealistiche. C'è chi punta alla fuoriuscita dal "sistema", c'è chi punta a rivitalizzare vecchi meccanismi, c'è chi si limita a puntare i piedi e a difendere il minimo vitale di governabilità oggi. Se quasi tutte falliscono o non possono neppure essere messe in opera, non per questo i tentativi, gli errori e la crescente consapevolezza delle difficoltà restano senza conseguenze. Nel mentre si discute e si applica qualche terapia, la società muta velocemente per forza propria e sotto l'impatto dei mutamenti nel sistema mondiale dell'economia e della politica. Può anche succedere che se certi mutamenti vanno nel senso preconizzato da certe terapie, essi possano essere vantati come loro successo, anche se in realtà sono il risultato di causazioni molto più oscure e lontane. Alcuni dei mutamenti faranno sperare in una imminente fuoriuscita dal tunnel dell'ingovernabilità, altri inducono ad ipotizzare catastrofi ecologiche e antropologiche. Non pochi sono indotti a ritenere che un mondo dominato da un'ingovernabilità endemica e tendente al disastro (in un futuro

* Il testo è tratto da C. Donolo, *Ingovernabilità*, in "Laboratorio politico", 1, 1981, pp. 93-107. I numeri tra parentesi nel testo valgono come rinvii ai numeri della bibliografia (sono solo indicazioni di lettura esemplari).

indeterminato) sia ancora il migliore di mondi possibili rispetto a una crisi acuta immediata e alla irrealtà dei mondi alternativi (21, 22, 2, 3, 31).

Questo clima psicologico e intellettuale in cui si discute di ingovernabilità va ricordato all'inizio dell'esposizione, perché è un sintomo dell'entità della posta in gioco sia oggettivamente per il futuro delle società industrialmente avanzate, sia soggettivamente dal punto di vista delle strategie degli attori sociali in conflitto (sulle scene nazionali e su quella internazionale). Sapendo questo, cerchiamo ora di considerare con più sobrietà il tema dell'ingovernabilità.

C'è prima di tutto il problema di definizione, cioè di chiarimento dei termini elementari della questione. La governabilità è un imperativo e una esigenza solo per società industriali sviluppate. Cioè, vale sia per i paesi di socialismo reale che per il capitalismo contemporaneo. Di seguito ci riferiamo solo a quest'ultimo, perché qui l'ingovernabilità è stata ampiamente tematizzata nella cultura e nel sistema politico (1, 24, 25, 36).

La governabilità è il controllo politico-istituzionale del mutamento sociale. Essa indica la possibilità di orientare i processi, di intervenire sulle variabili, di prevedere entro larghi limiti i risultati, di programmare le scelte, di garantire coerenza interna al sistema sociale nel corso di una trasformazione. Si ha ingovernabilità quando variabili decisive si sottraggono al governo e le conseguenze non volute prevalgono sugli obiettivi dichiarati; quando non è possibile intervenire efficacemente su tali conseguenze, quando insomma la stessa funzione di governo della società è preda dei meccanismi o delle forze che dovrebbe governare. Si tratta di definizioni volutamente astratte; ma non si guadagna molto in concretezza neppure ponendo la classica domanda: nell'interesse di chi è la governabilità? Una domanda di governabilità accomuna dominanti e dominati nelle società sviluppate; ciò segna uno spartiacque rispetto, diciamo, agli anni Trenta, in cui per l'ultima volta – almeno in Occidente – il collasso di ogni tipo di integrazione è stato immaginato come occasione storica di fuoriuscita dal capitalismo, e per la prima volta la governabilità possibile è stata sperimentata su larga scala. Il conflitto politico, e anche ciò che si riesce a scorgere del conflitto di classe, riguarda le forme della governabilità, non il fatto che essa sia un'esigenza. In questo senso, tutte le forze in campo sono costrette anche a considerarla prima o poi possibile.

A rigore si può parlare di ingovernabilità solo ricostruendo il sistema dei processi non governati su scala mondiale. Il più carico di conseguenze per il futuro è certamente oggi l'assetto non regolato dei rapporti tra paesi industriali, paesi petroliferi e paesi poveri. Ma si può ricordare anche la crisi della distensione, il venir meno di vecchie compattezze all'interno dei due blocchi, la fame nel mondo e i conflitti locali combattuti con le armi fornite dagli imperialismi, ma non necessariamente su loro procura. Per

semplificare, e anche per tenersi su un terreno analiticamente più sondato, qui concentriamo il discorso sul livello nazionale e sulle formazioni capitaliste. Sul sistema mondiale basti tener presente che è un *sistema*, e tuttavia privo di coerenti principi organizzativi, in cui non opera un meccanismo automatico riconoscibile, e che finora non si è potuto dotare di istituti politici e regole del gioco capaci di governarlo. È un sistema anomalo: senza *exit*, e in pratica anche senza *voice* (36). La sua ingovernabilità è attenuata solo dal fatto che vi sono pur sempre sterminate periferie alle quali accollare i costi dei deficit di governabilità dei centri.

A livello di singoli paesi, la ingovernabilità indica che non sono più attendibili meccanismi semiautomatici (attendibili nei risultati; ma anche: accettabili nei costi con cui raggiungono i risultati), e d'altra parte vi è sufficiente centralizzazione di risorse (denaro, potere, informazioni) da ritenere possibile il governo dei processi. Tale governo è stato tentato tra gli anni Trenta e l'inizio degli anni Settanta: meccanismi istituzionali e risorse politiche sono state impiegate per compensare i deficit degli aggiustamenti automatici, ma sono risultati in definitiva a loro volta insufficienti. Schematicamente: alla crisi del mercato si è risposto con un'espansione dei mezzi statali di governo del mutamento che ha condotto alla loro stessa paralisi. Alle teorie sul fallimento del mercato fanno oggi da contrappunto quelle sul fallimento dello Stato (1, 2, 5, 9, 11, 18, 20, 23, 41).

D'altra parte, la regolamentazione statale dei processi economici e sociali aveva per presupposto: *a*) che fosse garantita l'integrazione politica delle masse (in concreto: che non vi fossero interessi organizzati esclusi dalla possibilità di farsi sentire nel sistema politico); *b*) che fosse garantita una tendenziale congruenza tra soddisfazione di interessi sezionali e soddisfazione degli imperativi d'integrazione del sistema. I patti sociali impliciti nel capitalismo organizzato e regolato miravano a risolvere i due problemi. Ma da alcuni anni è ripresa la lotta sui termini del patto (47, 49).

Riassumendo: perché ci sia ingovernabilità come problema del sistema devono darsi i seguenti presupposti: 1. coesistenza problematica di più principi organizzativi, 2. mancato monopolio statale (o politico) dei mezzi di organizzazione sociale, 3. difficoltà di ricostituire patti sociali a costi politico-economici sopportabili. Basti pensare, nell'ordine, a: 1. le tensioni di confine tra il mercato e i lacci e laccioli ad esso pur necessari (33, 9, 18); 2. l'affermarsi di «governi privati» (50), e 3. la problematica neocorporativa (37). Si tratta di situazioni condivise da tutti i paesi di capitalismo sviluppato. Certo, l'ingovernabilità assume forme specifiche diverse nei vari contesti nazionali, e soprattutto ci sono sbocchi diversi, oppure, in assenza di questi, diverse – più o meno facili – convivenze protratte con un regime di ingovernabilità.

2. Crisi di governabilità

Amnesso che la governabilità-ingovernabilità sia un nodo cruciale per i sistemi politici occidentali, perché ingovernabilità come crisi? Che rapporto c'è tra crisi e ingovernabilità? Si è risposto alla domanda con la formula "crisi del *crisis management*" (3, 11, 21). Cioè: la crisi (prima economica, poi anche istituzionale) esige una terapia (crescente governo statale dei processi, che si manifesta empiricamente come crescita della quota del bilancio statale sul PIL e come offerta ipertrofica di regole e norme sanzionate statalmente) che finisce per risultare un moltiplicatore della crisi stessa (diminuzione delle risorse destinabili all'accumulazione, inflazione, proliferazione delle domande rivolte allo Stato, stallo decisionale e crescita dei governi privati). È indubbio – comunque si valuti storicamente questo circolo vizioso – che la crisi di governabilità è una crisi di secondo grado, nel senso che nasce sul terreno prodotto dai tentativi di curare le crisi di primo grado (crisi economica + crisi di integrazione politica delle masse). Come è stato detto da molti, con altre parole, la crisi di governabilità nasce dalle difficoltà intrinseche di coniugare alla lunga accumulazione e consenso. Sullo sfondo dello stato interventista e di benessere e sulla base dei processi di produzione delle maggioranze e minoranze nei sistemi politici, i due fattori sono venuti ad incastrarsi in un rapporto a somma zero. Le terapie ipotizzate mirano infatti ad allentare quel nesso (talora, invece e più utopisticamente, a farli coincidere immediatamente) (31, 29, 30, 23, 27).

La coppia accumulazione/consenso permette di collegare direttamente crisi economica e crisi politica e di costruire catene esplicative come «inflazione + disoccupazione → crisi di consenso» (dove quest'ultima è intesa come crisi di blocchi sociali e di maggioranze parlamentari). Tuttavia, non sembra molto utile (né corretto analiticamente) ridiscendere di un gradino più in basso rispetto a quello che la crisi attuale cerca di insegnarci, riproponendo un approccio che separa ancora una volta economia e politica, per esempio affermando che «crisi di accumulazione + crisi del sistema politico = inflazione», aggiungendo cioè un fascio di variabili 'esogene' che surrogano una inadeguata spiegazione economica (52). Se restiamo ben saldi al livello di astrazione che è proprio di una crisi di sistema, per cui anche i fenomeni più corposi richiedono categorie astratte per essere spiegati (per dirne una: risalire dalla diffusione della droga o invece di valori post-acquisitivi alla crisi di motivazione e da questa ai principi di coesistenza tra sistema e mondo vitale, o tra «lavoro» e «interazione»), conviene aggiungere invece la coppia *integrazione sistemica/integrazione sociale* (5), la quale rinvia direttamente a quei presupposti della crisi di governabilità ricordati alla fine del PAR. I. Appun-

to: non si tratta di addizionare variabili eterogenee, ma di guardare alla crisi con più di un paradigma.

Dico intenzionalmente aggiungere perché nessun lettore deve illudersi che esista da qualche parte un'analisi completa e coerente della crisi di sistema (per la buona ragione che non può esserci). Non esiste un sapere tanto forte da dominare questa crisi e quindi – come la società convive con principi logicamente incompatibili – anche noi dobbiamo cavarcela con un sapere così poco coerente (41). I tentativi di compattarlo o sono accademici o sono ideologici. Che tra sistema, crisi di sistema e sapere su entrambi ci sia uno scarto sistematico è la prima lezione della storia contemporanea; e ha immediate conseguenze per l'interpretazione dell'ingovernabilità, come vedremo.

Teniamo fermo intanto che la seconda coppia ci segnala una serie di problemi: la crisi politica non è solo di consenso o legittimità, ma anche di razionalità degli apparati (non dovrebbero proprio le funzioni di governo garantire l'integrazione sistemica?); gli interventi politici sull'economia e la crescita del neo-utilitarismo politico (parola-chiave: «mercato politico»!) inducono una crisi sociale, anche perché erodono meccanismi finora quasi-autonomi di integrazione sociale (4). Del resto non c'è più congruenza tra ciò che potrebbe garantire rispettivamente integrazione sociale e integrazione sistemica. Né è più possibile isolarle reciprocamente. Insomma: la crisi di governabilità assume una certa sua grandezza solo se non la si coglie unicamente come crisi di accumulazione o crisi di legittimità (oppure sinteticamente come crisi degli assetti keynesiani, come certamente è anche giusto) (11, 74), ma anche come crisi di razionalità del sistema politico-amministrativo e crisi sociale (3, 26). Anche per evitare un'ottica economicistica o iperpolitica spesso ancora dominante nel senso comune e nel dibattito pubblicistico (almeno in Italia).

Il problema è allora: come garantire di nuovo un nesso produttivo tra accumulazione e consenso, come ottenere un minimo di integrazione. Il problema si pone perché o il sistema tende a restare permanentemente al di sotto di una soglia di governo desiderata o necessaria, o perché si ritiene possibile (con ricette di politica economica, con formule politiche, con l'ingegneria istituzionale e sociale) riportarlo al di sopra di quella soglia. In tutti i paesi c'è anche il problema addizionale: è possibile accompagnare questa operazione di rientro nella governabilità con l'introduzione di innovazioni politiche (8, 10, 35, 34), e anzi non sono esse indispensabili? Per alcuni pochi paesi si pone anche un altro problema: al di là e attraverso governabilità e innovazioni, e come loro condizione, c'è spazio per riforme che incidano anche solo parzialmente sui principi organizzativi; ovvero, sulla strada della governabilità si ripresenta il problema della *trasformazione*?

3. Eziologie e terapie

In termini generali tutte le analisi concordano nel dire che l'ingovernabilità deriva dallo scarto tra fabbisogno di direzione consapevole e attendibile dei processi e governabilità effettivamente praticata. Questo scarto è riformulabile, nell'ottica del sistema politico, anche come scarto tra consenso necessario e consenso possibile (1) (consenso inteso sempre più come sostegno che come legittimazione). Oppure, come scarto tra domande e risposte, tra regole domandate e regole offerte dal sistema politico. Nel primo caso, il problema è costituito dai processi di aggregazione degli interessi. Nel secondo, dal processo di formazione delle scelte politiche e della loro attuazione (6, 9, 17). In entrambi i casi l'ingovernabilità dipende dal o consiste nel sovra-carico del sistema politico (1, 27, 28). Esso è confrontato con più problemi di quanti sia in grado di risolvere. In termini sistemici: è meno complesso del suo ambiente. O magari lo è altrettanto: si dice infatti che la politica si è socializzata. Ma la questione, per governare, sarebbe di essere più complessi, ovvero di esprimere una forma di razionalità superiore a quella dell'ambiente che deve essere governato. Su questo punto hanno già fatto naufragio molti programmi ambiziosi. Ma, come si sa, sono i fallimenti grandiosi a rilanciare le grandiose utopie, comprese quella di una *global planning* planetaria.

Ma torniamo al sovraccarico: dal lato della domanda e del consenso, è stato interpretato come «crisi della democrazia» (22): da eccesso di partecipazione e di controllo, da eccesso di frammentazione degli interessi, da eccessi della loro organizzazione, da eccesso di pluralismo conflittuale o magari invece neo-corporativo, da eccessiva frammentazione della rappresentanza politica, da eccessiva simbiosi tra interessi organizzati e partiti politici, da eccessi di corporativismo sindacale, dal ricorso eccessivo a poteri di veto ecc. Chi presume di andare alla radice sociale di questi fenomeni sostiene che tutto deriva da un eccesso di domanda sociale che si ritiene legittima e che si rivolge sempre più allo Stato per ottenere soddisfazione. Questo eccesso deriva cumulativamente dal venir meno di inibizioni socioculturali e di freni istituzionali, dalla diffusione delle capacità organizzative degli interessi, dalla crescita congiunta di domande monetarie, di regolamentazione protettiva e di domande «post-acquisitive» (25, 26). Chi ragiona a livello dei sistemi di partito, nota il deperimento delle loro funzioni aggregative e integrative, la loro trasformazione in macchine elettorali piglia-tutto e in coalizioni di gruppi attraverso i quali gli interessi organizzati penetrano fino nel cuore della democrazia rappresentativa. Si discute quindi di leggi elettorali, di democrazia interna delle grandi organizzazioni, di corruzione politica, della mediazione politica come professione (1, 2, 40, 50).

Chi preferisce esaminare il sovraccarico del sistema politico dal lato delle capacità decisionali e programmatiche coglie invece con preoccupazione la quantità crescente di risorse assorbite dallo Stato, l'espansione numerica della burocrazia e la sua frammentazione interna (46), la crisi fiscale (21, 29), e le penose cadute di efficienza (nel rapporto mezzi/fini e in termini di costi e benefici) e di efficacia (in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati) del sistema politico-amministrativo. Se poi si prendono in esame i tentativi di innovazione politica compiuti negli anni Settanta termini come *échec*, *failure*, *Undurchsetzbarkeit* si sprecano (10). In sostanza sembrerebbe che la cresciuta e crescente dimensione degli apparati e l'enormità dei compiti loro affidati facciano arenare il sistema politico-amministrativo: costi enormi per raggiungere le decisioni all'interno del sistema politico, costi sociali incalcolabili derivanti dal ritardo dell'intervento o dalla sua erroneità, burocratizzazione di ogni atto, limiti intrinseci nell'elaborare la complessità derivante dalla società, vincoli interni agli apparati e vincoli 'anticipati' provenienti dall'esterno con esclusione in definitiva proprio delle alternative che risulterebbero più adatte (6, 14, 16). Predominio degli interessi particolaristici organizzati, conseguente difficoltà nel creare blocchi di interessi convergenti, conseguenti maggioranze parlamentari riscaldate o basate su coalizioni fragili, crisi di governo, e conseguente impossibilità di proporre o realizzare programmi a lungo termine, opportunismo come strategia di sopravvivenza (48, 38, 32, 24). Incertezza o indeterminatezza nel sistema della rappresentanza, coniugate a sprechi e ingovernabilità interna degli apparati pubblici. Questa in sintesi l'eziologia dell'ingovernabilità negli anni Settanta.

Ne derivano corrispondenti terapie: esse possono mirare o a ridurre il sovraccarico dal lato della domanda o ad aumentare le capacità di risposta del sistema politico-amministrativo. Nel primo caso occorre ridurre le aspettative («austerità»), o selezionare maggiormente le domande (più marginalità politica e più repressione), o aggregare di più gli interessi (modelli neocorporativi). Nel secondo occorrerebbe rafforzare l'esecutivo, oppure il parlamento, oppure riattivare una nuova divisione dei poteri o un'eventuale surrogazione dell'uno con l'altro, riformare la pubblica amministrazione, ridurre la produzione di beni pubblici, ridurre il disavanzo dello Stato, curare la crisi fiscale ecc. Queste eziologie e terapie necessariamente vanno ricordate come elenchi di cause e di terapie, perché evidentemente nessuno sa indicare un punto archimedeo dal quale attaccare la crisi da sovraccarico. Tuttavia queste proposte possono essere riclassificate in modo che risulti più evidente la zona ritenuta di volta in volta o eziologicamente più importante o più accessibile alla terapia: a) interventi sui processi di aggregazione degli interessi, e quindi: legislazione sui gruppi di interesse, rafforzamento delle funzioni dirigenti e direttive dei partiti politici, riforma del parlamento ecc.; b) interventi sui

processi decisionali: razionalizzazione degli apparati pubblici, rafforzamento dell'esecutivo, o viceversa decentramento delle decisioni (secondo modelli para-federali); c) interventi sull'insieme del processo politico: patti sociali, prassi neocorporative (istituzionalizzate), accordi strategici tra forze politiche equivalenti a una rifondazione costituzionale, tipo «compromesso storico» o secondo l'idea di una *Konkordanzdemokratie* (1, 45).

Non mancano poi le proposte per risolvere con mezzi extrapolitici il problema del sovraccarico: se gran parte delle difficoltà dipende dalla eccessiva espansione degli apparati pubblici, dal loro abnorme consumo di risorse, dagli effetti inflazionistici del bilancio statale ecc., allora si devono riassegnare al mercato molte funzioni, compresa la produzione di alcuni classici beni pubblici (1, 23).

Non è questa la sede per un'analisi comparata delle linee d'azione seguite di fatto nei vari paesi; molte sono già state provate, la maggior parte presenta grandi difficoltà, nessuna sembra risolutiva. Si profila così un'altra ipotesi: nell'ingovernabilità si può sopravvivere; approcci globali sono fuori discussione e quelli parziali se possibili sono difficoltosi e poco incisivi; forse l'ingovernabilità si cura tramite processi diversi da quelli citati, magari omeopaticamente?

4. La governabilità possibile

Il problema dell'ingovernabilità è stato drammatizzato nella maggior parte dei casi dall'area liberal-conservatrice, preoccupata dal decorso della crisi di sistema o interessata a utilizzarla per imporre i propri programmi politici (5). Il tema è rimbalzato a sinistra, piegato a giustificare o riforme incisive o la funzione indispensabile delle sinistre nella gestione del sistema. Per esperienze storiche e per tradizioni culturali entrambi i campi (il polo moderato e il polo democratico/riformatore) sono propensi a enfatizzare la crisi come catastrofe o come occasione storica (15).

Poiché la storia recente sembra un succedersi di situazioni critiche nel quadro di una crisi di sistema latente o esplosiva, le strategie e le regole del gioco di fatto seguite si sono già ampiamente adattate al dato di fatto della crisi, in un certo senso ad accettarne la permanenza. Il rapporto tra angoscia e politica si è cronicizzato. Ma anche ha reso tutti più cinici e più pragmatici. L'adattamento alla crisi di governabilità, mentre ha accumulato un deficit enorme di prestazioni politiche, tende anche a farlo cadere in prescrizione. L'ingovernabilità ha i suoi vantaggi, soprattutto in assenza di alternative vitali. O almeno si è appreso a sfruttare tutti gli spazi offerti da una situazione caratterizzata dal prevalere di un livello, praticamente non migliorabile, di mediocre governabilità. Perché l'ingovernabilità è meno drammatica del previsto? Ci sono alcune risposte ovvie: ci sono gruppi sociali marginali e

periferie cui fare pagare il costo; si può ridurre il carico di domande provenienti dal lavoro salariato organizzato; inflazione e disoccupazione possono avere un effetto indiretto disciplinante; meccanismi di mercato si riaffermano in vaste zone dell'economia e della società, inducendo individui e famiglie alla ricerca di soluzioni extrapolitiche dei loro problemi; possono essere incentivate forme di apatia politica e vi dicendo. Del resto, favorito dall'ingovernabilità relativa, è andato avanti un mutamento sociale (accumulazione, innovazione tecnologica, ristrutturazione del mercato del lavoro e del sistema occupazionale) che nell'insieme, almeno per una fase, ha l'effetto complessivo di depotenziare la conflittualità generata dall'insufficiente governabilità. Certo, anche senza conflitti, restano le contraddizioni di fondo e cioè il rischio che un persistente deficit di governo del mutamento (specie se cumulato con sfide provenienti dall'ambiente internazionale) produca situazioni critiche sempre più acute. Se per una fase, cercando di guadagnare tempo, si riesce a convivere con l'ingovernabilità, c'è il rischio di un declino a lungo termine della vitalità del sistema (ora sarebbe bene dire: della formazione economico-sociale) (30, 32). Ma restiamo alla questione attuale: tutti i sistemi politici si sono adattati e attrezzati per sopravvivere a basso regime di governabilità. In questo quadro (da tutti ritenuto non modificabile) sono possibili varie alternative logiche, anche se in pratica le linee d'azione seguite sono piuttosto una miscela di tali alternative (e per una ragione di principio poiché devono essere soddisfatti imperativi contraddittori): o più accentramento delle risorse e delle decisioni o più decentramento. Più inflazione o più deflazione. Più decisioni politiche o più meccanica sociale. Accentuare l'urgenza o piuttosto aspettare. È una via media tra queste polarità ad essere seguita. Ed è questa appunto la terapia omeopatica. Restano l'ingovernabilità e un senso di frustrazione per i vani tentativi di domarla. Ma questa situazione produce effetti non voluti che spostano i termini del problema e nel complesso l'attenuano. Su questo sfondo sono state elaborate alcune idee circa le modalità di introduzione di innovazioni politico-istituzionali in un sistema semibloccato: ricordiamo le «politiche attive» (7) orientate al modello d'*integrazione* (48) delle scelte (perseguimento di obiettivi plurimi coesistenti e processi decisionali interorganizzativi); l'incrementalismo come opportunità di spostamento molecolare della razionalità della scelta e di aumento del controllo sui risultati (20, 18, 39); la concentrazione di risorse cognitive e politiche sulla fase di attuazione della decisione (*implementation*) (48) e infine l'ipotesi di «riforme settoriali» (del tipo previsto nei programmi attuali della socialdemocrazia) (47). Sono tutte linee che si adattano al basso regime di governabilità attuale e cercano di sfruttarlo per puntare ad ottenere incrementi di governo del mutamento in una fase successiva.

Lo stato endemico di relativa ingovernabilità e le strategie segnalate (che non possono più essere semplicemente classificate sull'asse rivolu-

zione/riforme/razionalizzazione) aprono il dibattito su quella che è forse la principale lezione derivabile dalla crisi di governabilità: quale tipo di razionalità è in grado di incorporare la politica? Che tipo di saperi possono pesare sulle scelte? Cosa distinguerebbe un programma di sinistra in termini di razionalità politica? Domande per rispondere alle quali l'ingovernabilità offre molto materiale. Esso è riassumibile nella crescente consapevolezza dei limiti della razionalità perseguibile in un contesto di irriducibile complessità (12, 13, 42, 43, 39, 34, 19).

Schematicamente: se la governabilità-ingovernabilità media del sistema risulta dall'operare di meccanismi eterogenei e dalla prevalenza degli effetti non voluti (e anche contro-intuitivi), può la governabilità essere assunta come programma politico? Ma se si rifiuta la tesi superficiale per cui il sovraccarico dipende da un eccesso di domande, e lo si fa dipendere più correttamente da una carenza di risposte (1), ci si ritrova con questo dilemma: i sistemi politici occidentali soffrono di tensioni generate dal loro stesso funzionamento, e un'attenuazione della crisi dipende in primo luogo dalle loro capacità interne di autocorrezione. Che sono minime, ma non trascurabili, almeno nel senso di riuscire ad impedire una caduta di governabilità al di sotto di soglie critiche. Altri impulsi possono venire dall'«esterno»: cioè dai cicli del conflitto sociale, e in genere dai mutamenti indotti dalla stessa crisi di governabilità nel sociale. Ma questo è un altro discorso.

5. Sintesi (cioè: morale della favola)

L'ingovernabilità è implicita nella dipendenza dello Stato (la sua sola relativa autonomia) dai risultati di un processo – l'accumulazione – sostanzialmente sottratto al suo intervento. Così dicono le analisi marxiste. Esse affermano anche che si dà ingovernabilità come problema politico (cioè come crisi del sistema e delle forme della politica) solo quando la lotta di classe produce una situazione di equilibrio instabile delle forze. Tutto ciò è vero. Se, però, qui non abbiamo parlato di ingovernabilità in questi termini è per la ragione che oggi non ci bastano più queste verità sempre vere. C'è uno specifico nel problema dell'ingovernabilità oggi: essa è immanente al processo politico e alla socializzazione della politica. Per analizzare l'uno e l'altra sembra legittimo ricorrere a categorie come quelle qui adottate. La prima risposta alla ingovernabilità è del resto un miglior governo dei nostri saperi.

L'ingovernabilità è un problema di aggregazione degli interessi e di consenso, ma anche un problema di efficacia del processo decisionale. Per questo non è solo questione di formule politiche (come prevalentemente la si intende nell'iperpoliticistico contesto italiano), ma anche di condizioni d'uso dei saperi politici (34, 48, 36). Questa parola-chiave rinvia perciò ad

altre voci di un'immaginaria enciclopedia politica: razionalità politica, crisi della forma-partito, microfisica del potere, interesse, identità, autorità, legittimazione, giustizia, crisi.

Bibliografia essenziale

- 1) LEHNER F. (1979), *Grenzen des Regierens*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 2) HENNIS W., GRAF KIELMANSEGG P., MATZ U. (hrsg.) (1977), *Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematisierung*, 2 voll., Klett, Stuttgart.
- 3) HABERMAS J. (1978), *La crisi di razionalità nel capitalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- 4) HABERMAS J. (1980), *La colonizzazione della vita quotidiana*, in "Quaderni Piacentini", 74, .
- 5) OFFE C. (1980), *Unregierbarkeit*, in J. Habermas (hrsg.), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit*, Edition Suhrkamp 1000, Frankfurt.
- 6) SCHARPF F. et al. (1976 e 1977), *Politikverflechtung I e II*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 7) SCHARPF F., HAUFF W. (1976), *Modernisierung der Volkswirtschaft*, Eva, Frankfurt.
- 8) SCHARPF F. (1977), *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise*, Athenäum Verlag, Königstein/Ts.
- 9) SCHARPF F. (1979), *Die Rolle des Staates in westlicher Wirtschaftssysteme*, in *Staat und Wirtschaft*, Band 102, Berlin.
- 10) SCHARPF F. et al. (1974), *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*, Schwarz & Co., Göttingen.
- 11) VOBRUBA G. (1979), *Keynesianismus als politisches Prinzip*, in "Leviathan", 4.
- 12) LUHMANN N. (1971), *Politisches Planung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- 13) LUHMANN N. (1979), *Potere e complessità sociale*, il Saggiatore, Milano.
- 14) GROTTIAN P., MURSWIECK A. (1974), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hoffmann u. Campe, Hamburg.
- 15) KOCH C., NARR W. D. (1976), *Krise - oder das falsche Prinzip Hoffnung*, in "Leviathan", 4.
- 16) SCHARPF F. (1973), *Planung als politischer Prozess*, Suhrkamp, Frankfurt.
- 17) *Politik im Dickicht der Burokratie* (1979), in "Leviathan", Sonderhaft, 3.
- 18) LINDBLOM CH. (1979), *Politica e mercato*, Etas Libri, Milano.
- 19) CROZIER M. (1978), *Attore e sistema sociale*, Etas Libri, Milano.
- 20) WILDAVSKY A. (1978), *Bilancio e sistema politico*, Franco Angeli, Milano.
- 21) O'CONNOR J. (1978), *La crisi fiscale dello stato*, Einaudi, Torino.
- 22) HUNTINGTON S. et al. (1978), *La crisi della democrazia*, Franco Angeli, Milano.
- 23) ROSE R., PETERS G. (1978), *Can Government Go Bankrupt?*, Basic Books, New York.
- 24) ROSE R. (1978), *Governo e autorità nelle democrazie occidentali*, in "Rivista italiana di scienza politica", 2.
- 25) BELL D., BOUDON R. (1978), *Le contraddizioni culturali del capitalismo*, Quaderni di Biblioteca della libertà n. 13, Torino.
- 26) INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton University Press, Princeton.

- 27) KING A. (ed.) (1976), *Why Is Britain Becoming Harder to Govern?*, BBL, London.
- 28) KING A. (1975), *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, in "Political Studies", 23.
- 29) GOLDTHORPE J., HIRSCH F. (1978), *The Political Economy of Inflation*, Robertson, London.
- 30) HIRSCH F. (1978), *Social Limits to Growth*, Robertson, London.
- 31) WOLFE A. (1977), *The Limits of Legitimacy*, Free Press, New York.
- 32) THUROW L. C. (1980), *The Zero-Sum Society*, Basic Books, New York.
- 33) BUCHANAN J. M. (1975), *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- 34) DEUTSCH K. W. (1975), *On the Learning Capacity of Large Political Systems*, in M. Kochen (ed.), *Information for Action: From Knowledge to Wisdom*, Academic Press, New York-London.
- 35) HAYWARD J. E. S. (1976), *Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain*, in "European Journal for Political Research", 4.
- 36) HIRSCHMAN A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- 37) *Comparative Political Studies* (1977), 10 (numero dedicato al neocorporativismo).
- 38) LINZ J. J., STEPAN A. (eds.) (1978), *The Break-down of Democratic Regimes*, J. Hopkins University, Baltimore.
- 39) LINDBLOM CH. (1959), *The Science of Mudling Through*, in "Public Administration Review", 19.
- 40) NASCHOLD FR. (1971), *Organization und Demokratie*, Kohlhammer, Stuttgart.
- 41) JÄNICKE M. (hrsg.) (1973), *Politische System- krisen*, Kippenheuer & Witsch, Köln.
- 42) LUHMANN N. (1978), *Organisation und Entscheidung*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- 43) HAYWARD J., WATSON M. (eds.) (1975), *Planning, Politics and Public Policy*, Cambridge University Press, London.
- 44) DI PALMA G. (1978), *Sopravvivere senza governare*, il Mulino, Bologna.
- 45) TARROW S., GRAZIANO L. (eds.) (1979), *La crisi italiana*, Einaudi, Torino.
- 46) CASSESE S. (1980), *Esiste un governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma.
- 47) "Prospettiva Sindacale", 32, 1979 e 36, 1980.
- 48) DONOLO C., FICHERA F. (eds.) (1981), *Il governo debole*, De Donato, Bari.
- 49) RUSCONI G. E. (1978), *La crisi di Weimar*, Einaudi, Torino.
- 50) PIZZORNO A. (1980), *I soggetti del pluralismo*, il Mulino, Bologna.
- 51) PASQUINO G. (1979), *Un caso di ingovernabilità: gli USA*, in "Il Mulino", 6.
- 52) SALVATI M. (1980), *Alle origini dell'inflazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- 53) FUNKE R. (1978), *Sich durchsetzender Kapitalismus?*, in R. Funke, V. Ronge et al., *Sozialpolitik als soziale Kontrolle*, Edition Suhrkamp, Frankfurt.

Una risposta rassegnata: il governo debole*

di Giorgio Ruffolo

Una risposta non tecnocratica, ma rassegnata, a questa domanda è fornita da una proposta di scelta subottimale: la proposta del governo debole¹. La premessa è simile a quella di Luhmann. La differenziazione della società complessa determina una realtà sociale frammentata a tal punto da non poter essere «compresa» e governata nel suo insieme. Esistono dunque limiti soggettivi di razionalità alla comprensione e limiti oggettivi di consenso alle possibilità di azione. Questo scarto tra problemi e soluzioni è insuperabile. Occorre prenderne atto e rassegnarsi a non prospettare soluzioni che pretendano di colmarlo. Come tali devono essere considerate le pretese di riforme strutturali e i processi densi di evoluzione: le «correnti pesanti» di trasformazione della società. Tutto ciò che si può fare è di vivere con l'ingovernabilità, mantenendola, però, al di sotto della soglia critica, oltre la quale la crisi di secondo grado degenera in crisi fondamentale. Ciò è possibile se il governo politico interviene volta per volta sui terminali anziché alle radici, sui mezzi anziché sui fini, sulle situazioni più agevoli anziché su quelle più conflittuali. Il governo debole deve avere la saggezza di lasciare insoluto ciò che non si può risolvere. In tal modo esso consente al tempo di fare la sua opera. E si limita a ridurre la tensione, ogni volta che essa minaccia di raggiungere un livello insopportabile.

Perché questa amministrazione rassegnata e prudente sia possibile, è necessario che il governo politico sia integrato da un sottogoverno capace di arbitrare un negoziato permanente e paziente tra i gruppi. Tenere i contatti e tenere aperte le sedi del negoziato è più importante che risolvere le controversie. Ora, non è dubbio che la strategia di governabilità, nella maggior parte delle società industriali avanzate, si ispiri proprio a queste norme. Ciò che importa sapere, però, è se questa sia la soluzione del problema, o il problema stesso. Come soluzione del problema questa tesi appare alquanto fragile nelle premesse, e pericolosa nelle conseguenze.

* Tratto da G. Ruffolo, *La qualità sociale*, Laterza, Roma-Bari 1985, pp. 144-6.

1. C. Donolo, F. Fichera, *Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica*, De Donato, Bari 1981.

La premessa è che ogni aumento di complessità sociale genera maggiore ingovernabilità e minor consenso. L'esperienza storica dimostra il contrario. Qui vale quanto si è detto precedentemente, a proposito della riduzione di complessità di Luhmann: ci si limita al primo aspetto del rapporto tra istituzioni e società, quello della selezione del disordine, senza affrontare il secondo che gli è complementare, quello della trasformazione del disordine in nuovo ordine. Ora: è vero che le società complesse sono investite da una pressione al cambiamento molto superiore a quella delle società tradizionali, ma è anche vero che, rispetto a queste ultime, sono anche molto più duttili e quindi capaci di un processo continuo di riforme.

La conseguenza pericolosa è che i problemi, non risolti o sospesi, non scompaiono, ma marciscono e provocano un processo di imputridimento sociale. Come l'inflazione monetaria erode le basi dell'economia, così quella politica erode le basi del consenso. I vuoti lasciati dalla rassegnazione politica sono colmati dai sottogoverni sommersi delle mafie e della criminalità o dai supergoverni dei servizi segreti e delle «logge» nazionali e multinazionali. Il governo debole si paga sotto forma di decadenza e imbarbarimento delle relazioni sociali. Il fatto è che quando la società genera problemi forti – come la crisi petrolifera, la sfida tecnologica, la minaccia nucleare, il rischio dell'inquinamento, la disoccupazione di massa ecc. – dare risposte deboli determina un deficit cumulativo di efficacia e di fiducia (una erosione dello stock politico di consenso) che poi alimenta la coscienza dell'impotenza e dell'ingovernabilità. L'ingovernabilità si autoalimenta. Dare risposte deboli a problemi forti significa condannare il sistema alla decadenza.

Governance*

di Paolo Perulli

«La Terra fu da Poeti Teologi sentita con la guardia de' confini, ond'ella ebbe sì fatto nome di Terra» (G. Vico, *La scienza nuova*, 1730). Terra come guardia dei confini, in origine territorio come distretto entro il quale esercitare l'imperio. Questa è l'etimologia proposta da Vico nella *Scienza nuova*, mentre Varrone propende per *terrendo*, il terrore con cui i littori facevano sgomberare la folla al passaggio dei magistrati. Comunque sia la terra è segnata da questa origine di esercizio del dominio. Oggi la questione della governabilità dei grandi territori (sistemi metropolitani, città-regioni, interstati) in cui viviamo si rovescia nella difficoltà di imprimere scelte collettive condivise a fronte di questioni complesse sia tecnicamente che politicamente. Emerge una «impotenza pubblica» ad affrontare questioni come il governo della mobilità e dei flussi di persone e di cose, le grandi questioni ambientali, le scelte da fare sull'immigrazione ecc. Chi esercita il dominio su questi territori? Una miriade di comportamenti di mercato sfuggono a qualsiasi controllo, riproducendo a scala allargata l'anomia.

Si potrebbe rispondere che l'ingovernabilità è un tratto distintivo, forse persino una risorsa dei grandi sistemi metropolitani e delle città-regioni globali tra le quali la stessa Italia del Nord può essere annoverata, nell'ambito di nuove realtà inter-statali quale l'Unione Europea. Questi sistemi “funzionano” per la capacità che esprimono di reagire alle sollecitazioni dei cicli economici e della competitività internazionale in modo per così dire automatico, spontaneo: questo «automatismo anomico» è reso possibile dalla ricca articolazione dei sistemi economici e imprenditoriali che sono presenti nelle grandi città-regioni globali. In esse si distinguono nuove forme di impresa, *bridging enterprises* capaci di legare le reti locali di fornitura con reti mondiali. Di fronte alle sfide, questi sistemi si auto-organizzano ed esprimono una soluzione che non deriva da una scelta di governo ma dalle proprie capacità di autostrutturazione. Un'anomia che produce continuamente economia: un'economia anomica.

* Tratto da P. Perulli, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Einaudi, Torino 2014, pp. 16-8.

Quest'idea, per certi versi simile a quella di distruzione creatrice elaborata da Schumpeter, deve però fare i conti con l'evidenza che sono necessari anche strumenti di governo, seppur modesti, per affrontare nel modo migliore scelte che il mercato non è in grado da solo di esercitare. Anche le imprese-ponte hanno bisogno di beni collettivi: infrastrutture fisiche e immateriali, formazione di capitale umano qualificato, welfare. Vi sono casi di fallimento del mercato che lo dimostrano, nelle grandi città-regioni globali e nei sistemi inter-statali europei. Vi sono casi nel presente e nell'immediato futuro che presentano profili di rischio analogo. Si tratta di grandi arene di coordinamento, il quale non è ottenibile solo per via di soluzioni tecnico-ingegneristiche. Anche in assenza di forme di governo adeguato alla scala statale, metropolitana, di città-regione globale, di sistemi europei, questi processi non possono essere affidati a *élites* tecniche, a gestori di reti, a ristrette tecnocrazie. Essi richiedono una qualche forma di *governance* democratica.

Oggi queste grandi questioni sono affrontate, se lo sono, in modo isolato e settoriale. Si tratta invece (se è lecito passare a un discorso di tipo normativo) di ideare e attivare delle «platee decisionali» cui possano partecipare i portatori di interessi nei vari settori dai quali dipende la vita collettiva. Ci si riferisce alle arene di *policy* tra cui spiccano le grandi infrastrutture da cui dipende la nostra mobilità; i temi ambientali da cui dipende il futuro delle risorse territoriali; il welfare (immigrazione, aree di fragilità e di strutturale formazione di sotto-classe, povertà e precarietà) da cui dipende la nostra sicurezza e integrazione; la creazione di conoscenza (creatività, ricerca, altri segmenti disorganizzati nel campo culturale, del patrimonio immateriale, dei beni comuni) da cui dipende la nostra capacità di competere nelle sfide globali. In queste arene decisionali dovrebbero essere presenti non solo gli interessi dominanti, ma anche rappresentanti di comuni cittadini. L'asimmetria tra poteri capitalistici e soggetti subalterni è qui massima. Solo correggendola continuamente, mai una volta per tutte, si può puntare ad un parziale, provvisorio riequilibrio.

La «macchina-INPS» e la poliarchia*

di Massimo Paci

Il telefono aveva squillato per una settimana di seguito o quasi. Specialmente i primi giorni non era possibile abbassare la cornetta che squillava di nuovo. Non pensavano, né lui, né sua moglie, che esistessero cose del genere. Tutti i grandi giornali, le radio e le TV volevano un'intervista per conoscere l'orientamento del nuovo presidente sulle questioni più importanti (le pensioni di anzianità, l'evasione contributiva, il bilancio in rosso dell'INPS...). A tutti rispondeva che non era ancora il presidente e che bisognava aspettare il *placet* del Parlamento. Ma non c'era verso e apparivano qua e là sue biografie più o meno inesatte, che davano il fatto compiuto. Un paio di volte, per pura gentilezza, si era lasciato andare a dire qualcosa di più, come quando lo chiamò un noto giornalista, che curava un programma televisivo per la RAI, il quale riportò (travisandola) una sua dichiarazione circa «la necessità di abolire le pensioni di anzianità» (cosa che, ovviamente, fece subito un certo scalpore). Egli ci rimase molto male, al punto da telefonare al ministro Bassolino per spiegargli come erano andate le cose, ma il ministro gli disse: «Non è il caso di fare nessuna smentita, nessuna protesta. È stata per te una buona lezione e sei stato fortunato ad averla subito». E lo stesso gli disse Laura Pennacchi (che era allora sottosegretario al Tesoro), alla quale aveva telefonato cercando conforto: «All'inizio – gli disse lei – ci siamo cascati tutti con i giornalisti; poi si impara».

Aveva ricevuto anche molte congratulazioni: lettere, biglietti, telegrammi. Ma forse quelle che non si aspettava e che gli avevano fatto molto piacere erano state le congratulazioni, veramente numerose, dei suoi studenti o ex studenti. Quanto ai commenti degli amici, essi si dividevano in due categorie opposte: quella, maggioritaria, di chi diceva: «Bella grana che ti sei preso» e quella di chi diceva pressappoco così: «Non speravamo che a un posto del genere avrebbero messo uno come te e come noi, gente semplice e per bene». Questo fu quello che gli disse Camillo, il vecchio compagno dello SPI-CGIL che incontrava tutte le mattine nel vicolo sotto

* Il testo è tratto da M. Paci, *Passaggi di stagione*, Ediesse, Roma 2015, pp. 47-59.

casa quando usciva per andare in Facoltà e lui veniva ad aprire la Sezione. Vecchio Camillo, gli avrebbe buttato le braccia al collo!

Un giorno, in attesa del parere delle Commissioni parlamentari competenti, decise di passare all'INPS per incontrare il presidente uscente, ma anche per dare un'occhiata al suo futuro ufficio. L'edificio dell'INPS all'Eur, massiccio e bianco di marmo, dominava l'esda della piazza, con gli zampilli dell'enorme fontana e le grandi bandiere che sventolavano fuori della lunga vetrata dell'ufficio di Presidenza. Come in tutto l'Eur, lo stile dell'architettura fascista degli anni Trenta, nonostante fosse stato rivalutato, restava necessariamente retorico nella ricerca della grandiosità a tutti i costi.

Il presidente uscente, per il suo carattere deciso, ma anche per i tratti fisici alquanto massicci, era stato un presidente perfetto per quell'ambiente. Aveva passato lì dentro quasi trenta anni della sua vita, come funzionario e direttore generale, prima che come presidente e adesso sembrava quasi incredulo che di lì a pochi giorni avrebbe dovuto lasciare il suo grande tavolo di lavoro. Ingegnere per formazione e atteggiamento volle mostrargli, nella stanza attigua, un grosso schermo che aveva fatto impiantare, collegato con tutte le sedi dell'Istituto, sul quale scorrevano in codice, minuto per minuto, tutte le pratiche principali licenziate dai vari uffici, ventiquattro ore su ventiquattro. Egli mostrò gentilmente di interessarsi alla cosa, che era effettivamente piuttosto importante, ma dentro di sé sapeva che non avrebbe certo passato il suo tempo lì dentro, di fronte a quello schermo, a guardare estasiato lo scorrere delle cifre. Poi lo condusse a fare un giro nei sotterranei del centro elaborazione dati, che considerava la sua perla, il suo grande successo. E, certamente, si trattava di una realizzazione notevole. Eppure egli sentiva che in quelle stanze ci avrebbe messo piede di rado. L'informatica era un mezzo, per lui, non un fine. Era uno strumento al servizio delle idee e non viceversa.

La cerimonia dell'insediamento era stata breve, ma abbastanza impressionante. Per la prima volta nella storia dell'INPS era venuto anche il ministro. La sala (enorme) era gremita di funzionari e dipendenti e collegata in videoconferenza con le sedi regionali di tutta Italia. Moltissimi i giornalisti e la TV. Antonio Bassolino disse poche cose ma importanti: difese le pensioni e attirò l'attenzione sui problemi dell'occupazione e del sistema contributivo, presentando il nuovo presidente in modo assai elogiativo.

Egli aveva messo per l'occasione un vestito nuovo di zecca, comprato il giorno prima («Bel punto di grigio» aveva commentato Bassolino sottovoce). Aveva preparato un discorsetto che su più aspetti, non a caso, concordava con quello del ministro, tanto che, a un certo punto, pensò bene di fare una battuta del tipo: «Non ci siamo mica messi d'accordo prima!», smorzando l'aria rarefatta e il tono burocratico e ufficiale che dominava la sala. Dai commenti ascoltati poi e soprattutto da quella sensazione impalpabile, che lo circondò subito e che crebbe nelle ore successive, capì che aveva azzeccato la sua prima uscita.

Non diversamente andarono le cose due giorni dopo, all'incontro ufficiale con il CIV (Consiglio di indirizzo e vigilanza), un organismo nel quale sedevano i rappresentanti dei sindacati e delle imprese che versano i contributi previdenziali all'INPS. I sindacati erano usciti da alcuni anni dai Consigli di amministrazione degli enti pubblici e dei ministeri: era stato questo l'esito della battaglia vinta da Bruno Trentin e condotta in nome dello slogan: «Mai più le mani nella gestione». Ma una volta usciti dagli organi di gestione, essi erano entrati in quelli cosiddetti di indirizzo, come i CIV o simili. Questi erano spesso organismi pletorici, istituiti a livello centrale e regionale, entro i quali ruotava una nomenclatura sindacale, che non aveva trovato spazio nelle strutture di direzione del sindacato. Sotto questo aspetto – egli pensò mentre osservava davanti a lui quella larga adunanza – il cambiamento auspicato da Trentin era stato parziale.

La sala del CIV era terribilmente formale: spazi enormi, mobilio scuro di vecchio stile, pareti altissime lungo le quali sedevano, in ordine rigidamente prefissato, i consiglieri, i dirigenti dell'Istituto, il collegio dei sindaci e altri personaggi, con il povero stenografo isolato in mezzo alla sala. Una messa in scena da Tribunale dell'Inquisizione (scoprirà il giorno dopo che la coreografia del Consiglio d'amministrazione non era molto diversa). Non resistette alla tentazione di rompere quell'aria rituale e imbalsamata e parlò a braccio, in modo colloquiale, semplice e diretto, per alcuni minuti. Auspicò una collaborazione tra i due organi di vertice dell'Istituto (il CIV e il CDA) e accennò in modo schietto alle difficoltà che c'erano state fino ad allora, con il CDA che talvolta era rimasto inadempiente rispetto agli indirizzi del CIV e quest'ultimo che talora aveva invaso le competenze gestionali del CDA. «Dovremo fare tutti – e sottolineò *tutti* – più attenzione» disse tra applausi e strette di mano (ma, in realtà, il CIV era in scadenza e sarebbe stato di lì a pochi mesi rinnovato e queste prime relazioni collaborative sarebbero allora nettamente cambiate).

Iniziò così la sua vita all'INPS, che lo assorbiva totalmente: partiva di casa la mattina presto e non tornava mai prima delle otto di sera. Spesso era così

stanco che si buttava sul letto senza neanche togliersi il soprabito. Traversava Roma in auto, da Prati all'Eur, due volte al giorno: 28 chilometri tra andata e ritorno, un'ora di viaggio. Non male in realtà, anzi, nonostante il traffico romano, era forse uno dei momenti più rilassanti della giornata. Finalmente solo, nell'auto di servizio, guardava attonito, attraverso i finestrini, i grandi alberi dei viali di Roma che scorrevano veloci contro il cielo: i pini della Cristoforo Colombo, gli alti platani del Lungotevere. Solo Bruno o Sergio, che a seconda dei giorni si alternavano alla guida, lo distraevano di tanto in tanto per decantargli le imprese, l'uno della Roma, l'altro della Lazio. Era questa – si chiese d'un tratto – la Roma che aveva cercato? Una Roma vista sempre dietro i vetri: dietro la grande vetrata del suo ufficio all'Eur o dietro i finestrini dell'auto di servizio. Una Roma in cui respirava tutto il giorno aria condizionata e di cui non sentiva mai le vere voci, le grida, i rumori.

In quelle prime settimane aveva la sensazione di perdersi nei labirinti dell'Istituto. Si trattava di una macchina di trentaduemila dipendenti, con un bilancio che era secondo solo a quello dello Stato italiano. Infiniti uffici, sedi, direzioni. Infinite storie, personaggi, problemi. Il compito di comprendere tutto, presto e bene, era immane. Si scriveva lunghi elenchi di cose da fare, obiettivi, nomi e proposte, di cui riempiva un libricino, sulla cui copertina era una foto di Einstein che faceva le linguacce e che egli sfogliava la mattina andando al lavoro («Professore – gli chiedeva l'autista, appena saliva in macchina – ce l'ha l'Einstein stamattina?»).

Passò così la prima settimana incontrando, uno alla volta, i direttori generali (erano almeno una decina) e gli otto consiglieri d'amministrazione. Due faune diverse e per molti aspetti inconciliabili («Come farò – si chiese – a farli lavorare insieme?»). I direttori apicali, compreso il direttore generale, gli erano stati descritti, con qualche esagerazione, come «un cimitero di elefanti»: dalla lunga memoria, essi sapevano molte cose. Vicini alla pensione e senza rincalzi, poco motivati: alcuni erano certamente competenti, ma poco attivi, altri, più attivi all'apparenza, ma meno validi. Tutti vestiti di grigio scuro o di blu, impeccabili.

Il direttore generale poi era una figura storica che si identificava con l'Istituto stesso. Aveva un suo stile di eleganza, ma era sempre un po' rigido e si trascinava stanco, dentro un vecchio rito che si compiva giorno dopo giorno, rassegnato di fronte alla «macchina INPS», che accettava ormai come un destino ineluttabile. La sua aspirazione di fondo era quella di diventare un giorno presidente dell'Istituto. Aspirazione che poté realizzare *in extremis*, quattro anni dopo, poco tempo prima di morire, quando,

gravemente malato, entrava in Consiglio di amministrazione, con grande forza d'animo, sorretto da due uscieri, per sedersi terreo in volto al suo posto, quello che era stato il suo per oltre venti anni.

Egli pensava di incontrare i direttori a quattr'occhi, per lasciarli parlare in libertà. Ma questo non fu possibile: il direttore generale fu sempre presente, con la scusa, ogni volta, di fare le presentazioni ufficiali. Ciascuno dei direttori gli faceva una lista di problemi aperti: alcuni erano problemi eterni o di lunga data e assai complessi. Li ascoltava paziente, annuendo gravemente col capo, anche se capiva solo la metà di quello che gli veniva detto. Per sua fortuna, la segretaria dell'ufficio di Presidenza, che, come ella stessa diceva, «aveva sposato l'INPS da quasi quaranta anni» ed era informata su tutto e tutti, era in grado – una volta rimasti soli – di chiarirgli i punti rimasti oscuri. In tal modo egli cominciò poco a poco a dipanare la matassa, ma capì anche quanto difficile sarebbe stato risolvere i problemi senza superare, almeno in parte, le divisioni e le alleanze, i sospetti e le rivalse reciproche, che aveva percepito nelle parole dei dirigenti apicali.

Ma era il CDA il luogo principale in cui venivano prese le decisioni più importanti, anche se poi per la loro attuazione dovevano passare attraverso l'apparato burocratico, che era in grado di addormentarle e talvolta anche di svuotarle di contenuto. Dopo le prime riunioni, cominciò a conoscere meglio gli otto consiglieri, ma gli ci volle parecchio tempo per capire la reale dinamica delle decisioni in CDA.

I consiglieri erano tutti di nomina ministeriale, in rappresentanza delle principali forze politiche. Anche se la loro identificazione con i partiti non era stretta, né tantomeno ufficiale, si poteva dire che, su otto consiglieri, cinque appartenevano all'area dei partiti di governo, due a quella dei partiti dell'opposizione di destra e uno a quella di sinistra. Tuttavia la maggioranza governativa del Consiglio era spesso divisa e non di rado il voto del presidente era decisivo per l'assunzione delle delibere.

Alcuni consiglieri erano al loro secondo mandato e avevano stabilito nel tempo stretti rapporti con settori dell'Istituto, in funzione dei quali orientavano spesso il loro atteggiamento nel CDA. Importante era anche, in certe materie, il rapporto che i consiglieri intrattenevano con i sindacati interni. Tra questi ultimi la CISL era particolarmente forte e organizzata e in molte circostanze era evidente il corto circuito che si stabiliva in CDA tra alcuni consiglieri e i dirigenti di area cislina.

Ben presto, tuttavia, egli si rese conto che il comportamento dei consiglieri di amministrazione non era interamente prevedibile sulla base della loro affiliazione politica o sindacale e che era necessario tenere conto altre-

sì di aspetti personali e caratteriali di ciascuno di essi. Quasi tutti erano a loro modo dei personaggi, con un lato maggiore o minore di inaffidabilità, e pochi quelli su cui poteva contare pienamente.

Nelle sedute del CDA si discuteva dei minimi dettagli sui punti all'ordine del giorno, a cominciare dagli aspetti formali o procedurali, prima ancora di entrare nei contenuti (e la lista dei punti all'ordine del giorno era sempre piuttosto lunga). Questo obbligava a un gran numero di sedute del Consiglio: esso si riuniva almeno una volta a settimana, con sedute che occupavano spesso l'intera giornata. In definitiva, la produttività del Consiglio non era bassa: da uno studio che fece effettuare dopo i primi due anni della sua presidenza, risultò che mediamente il numero di delibere assunte per seduta da parte del CDA (escluse quelle di routine) era 4,6 delibere, nonostante la macchinosità del processo decisionale.

Ma i problemi di lentezza decisionale dell'INPS non erano colpa soltanto del Consiglio d'amministrazione. Non gli ci volle molto, in effetti, per scoprire l'esistenza di una rete di rapporti di potere, formali e informali, che interferiva pesantemente con l'attività del Consiglio. Sostanzialmente, il governo dell'Istituto era nelle mani di una molteplicità di organi e di soggetti. Un giorno, nel corso di una riunione di lavoro, gli venne di definire l'INPS come una «poliarchia». Questa parola risultò esotica per i funzionari presenti, ma, una volta che egli l'ebbe spiegata – come un'organizzazione i cui membri hanno imparato a muoversi tra molteplici poteri che agiscono per fini propri – tutti la compresero subito.

Una volta pensò di costruire una mappa completa di questa poliarchia, ma la cosa non fu facile: nuovi soggetti o centri di potere emergevano uno dopo l'altro e furono necessari alcuni approfondimenti successivi. Alla fine giunse a individuare sette soggetti che influivano sul processo decisionale dell'Istituto, potendo prendere decisioni o impedirne l'esecuzione una volta presa: il presidente; il direttore generale; il Consiglio di amministrazione; il Consiglio di indirizzo e vigilanza; il Collegio dei sindacati; la Sezione interna della Corte dei Conti; il ministero del Lavoro e del Welfare. Il Collegio dei sindacati, in particolare, si rivelò un soggetto che deteneva un importante potere di interdizione: esso partecipava a tutte le sedute del Consiglio d'amministrazione e, pur non avendo diritto di voto, interveniva nella discussione, formulando riserve circa la legittimità dei provvedimenti che il Consiglio si accingeva a prendere e di fatto bloccandoli, costringendo il Consiglio a ricominciare daccapo. Inoltre, esistevano almeno altri tre soggetti dotati di un potere informale, nel senso che, pur non essendo ufficialmente deputati a intervenire sul processo decisionale, esercitavano

tuttavia una forte influenza sulle scelte dell'Istituto: le direzioni regionali, i sindacati (interni ed esterni) e i partiti. Singoli esponenti delle forze politiche, infine, premevano spesso affinché determinati provvedimenti fossero presi a favore di situazioni particolari, locali o individuali.

Si rese conto, così, di essere entrato in un mondo complesso, dalle molte facce che in parte si contrapponevano e in parte erano complementari tra loro. Da un lato, c'era la «macchina-INPS», fatta di logiche d'azione incorporate negli anni e difficilmente mutabili. Dall'altro, in parte nascosto dietro questa maschera, c'era il mondo delle lotte di origine politico-sindacale, ma anche di conflitto istituzionale tra dati ruoli e settori: nessuna promozione interna, ad esempio, era inaspettata, ma sempre frutto di favori e di appoggi e, soprattutto, di lunghe attese. Era il mondo poliarchico dai processi di cambiamento lenti e faticosi. Un mondo che rendeva l'INPS, in ultima istanza, una struttura burocratica complessa per la quale spesso valeva il principio gattopardesco del «tutto cambia, affinché nulla cambi».

Di fronte a questa «macchina» stava poi un Consiglio di amministrazione in preda a interessi individuali, vecchi rancori e nuove gelosie, dove il problema principale era l'assenza di una maggioranza sicura. Entrava in Consiglio senza alcuna certezza che per i vari punti all'ordine del giorno si potesse arrivare a una decisione. La sola cosa che poteva fare era cercare di coinvolgere personalmente i consiglieri. Per molti mesi, la sua fu una «offensiva del sorriso», della disponibilità e della mediazione, praticando il massimo *understatement* per quanto riguardava il suo ruolo di presidente (del resto, questo era il suo stile personale più autentico).

Cercò così di essere affabile e alla mano, non solo con i consiglieri e i direttori centrali, ma con tutti, a partire dagli uscieri e dagli autisti. Dal momento in cui scendeva dall'auto e traversava il cortile dell'Istituto per salire in ascensore e poi imboccare il lungo e largo corridoio che portava al suo ufficio, era un continuo di sorrisi e strette di mano («Salve, come va?... Tutto bene oggi?»). Questo era un netto cambiamento di clima rispetto alle presidenze precedenti. «Una ventata di umanità è entrata in queste stanze» gli disse un giorno il vicedirettore generale, che però aggiunse subito: «A prescindere da quello che decide e deciderà di fare».

Fascicoli di “Parolechiave” già pubblicati

n. 1 *Comunità*

Scritti di A. Bagnasco, S. Petrucciani, R. Finelli, V. Gessa Kurotschka, D. Borioli, R. Botta, A. Bistarelli, G. Contini, E. Benenati, P. Ferraris, F. De Giorgi, A. Dina.

n. 2 *Solidarietà*

Scritti di M. Salvati, G. P. Cella, P. Ferraris, R. Zoll, P. G. Solinas, B. Maida, P. Natale, U. Ascoli, F. De Giorgi, I. Dominijanni, P. Colla, P. De Sanctis Ricciardone.

n. 3 *Fondamentalismi*

Scritti di C. Pasquinelli, R. Ivekovic, C. Lo Jacono, O. Roy, D. Bidussa, M. Ruboli, O. Kallscheuer, P. Apolito, P. G. Domini, A. Bozzo, A. Sen.

n. 4 *Autonomie*

Scritti di N. Bobbio, F. Riccobono, F. S. Trincia, D. Marucco, A. De Clementi, M. Salvati, C. Pavone, V. Foa, G. Dorso, L. Gambi, P. Colla, R. Balme, Ph. Garraud, V. Hoffmann-Martinot, E. Ritaine.

n. 5 *Cittadini*

Scritti di R. A. Dahl, C. Castelfranchi, R. Conte, M. Diani, R. Chatterjee, Ch. S. Maier, A. Touraine, N. Fraser, A. M. Iacono, F. M. De Sanctis, A. Ferrara, M. Bianchi, M. Salvati.

n. 6 *Risparmio*

Scritti di P. Sylos Labini, P. Giocca, F. Barca, G. De Vivo, M. Pivetti, M. Buiatti, L. Gambi, A. M. Iacono, S. Magri, A. De Clementi, L. Guiso, F. Mazzei, S. Gronchi, M. Messori, C. Sardoni, L. Berti, P. G. Solinas.

n. 7/8 *Ordine*

Scritti di A. M. Iacono, P. G. Solinas, R. Davini, R. Boudon, V. Valeri, C. Bernardini, M. Salvati, G. Machetti, E. Collotti, D. A. Staderini, L. Bonanate, M. Malatesta, M. Tibon-Cornillot, C. Pasquinelli.

n. 9 *La memoria e le cose*

Scritti di C. Pavone, M. Salvati, Ch. S. Maier, F. Orlando, S. Argentieri, A. Petrucci, I. Zanni Rosiello, M. Piccialuti, M. Crasta, L. Gambi, M. Rossi-Doria, S. Farmer, A. Cavaglioni, P. Clemente, L. Zannino.

n. 10/11 *Persona*

Scritti di A. M. Iacono, M. Salvati, P. G. Solinas, A. Ferrara, F. Riccobono, L. Pavone, M. Izard, R. Davini, B. Lincoln, M. Bettini, P. Pombeni, G. Limone, G. Carocci, C. Pianciola, M. P. Lara.

n. 12 *Novecento*

Scritti di M. Salvati, Ch. S. Maier, L. Paggi, V. Foa, C. Pavone, A. Lyttelton, S. Carpinelli, G. Melis, P. Bevilacqua, L. Mangoni, G. C. Falco, R. Maiocchi.

n. 13 *Felicità*

Scritti di M. Seel, A. Jellamo, L. Bertelli, C. Gallini, A. Portelli, M. Serri, L. Punzo, C. Pasquinelli, P. Angelini, G. Ciarcia.

n. 14/15 *Lavoro*

Scritti di P. Ferraris, G. P. Cella, F. Dei, A. Pauletti, D. Méda, C. Guenzi, F. Mazzei, E. Pugliese, E. Fano, R. Bellofiore, V. Rieser, M. Pianta.

n. 16 *Generazioni*

Scritti di A. Cavalli, R. Ciucci, C. Pasquinelli, P. Carignani, S. Piccone Stella, G. Sabbatucci, D. Gagliani, F. Tagliacozzo, F. Di Castro, G. Caselli, S. Neri Serneri, D. Dardi.

n. 17 *Biotecnologie*

Scritti A. Piazza, M. Buiatti, E. Boncinelli, M. Toraldo di Francia, F. Torricelli, F. D'Agostino, F. D. Lafond, B. Duden, R. Barzanti, M. L. Boccia, S. Pollo.

n. 18 *1969*

Scritti di P. Ferraris, L. Cafagna, G. Crainz, P. Craveri, M. Flores, G. Gozzini, P. Pombeni, M. Salvati, A. Marchetti, P. Causarano, C. Adagio, S. Urso, M. Graziosi, M. Scavino, C. Donolo, G. Bonacchi, I. Regalia.

n. 19 *Garanzie*

Scritti di L. Ferrajoli, P. Ridola, P. Sylos Labini, M. Graziosi, A. Finocchiaro, E. Cantarella, G. Fubini, R. Sbardella, M. De Benedetto, L. Marrocu.

n. 20/21 *Guerra*

Scritti di A. Jellamo, D. Bidussa, M. Terni, A. Ferrara, M. L. Boccia, D. Gagliani, M. De Giovanni, G. Ranzato, C. Marta, F. Dei, G. Marcon, M. Pianta.

n. 22/23/24 *Rischio*

Scritti di F. Ewald, D. Kessler, U. Leone, M. Bertoldi, T. Pitch, C. Pasquinelli, M. Balsamo, V. Rapone, E. Sarnelli, M. Aria, R. Mazzacane, P. Angelini, G. Satta, G. Ciarcia, C. De Rosa, A. Signorelli, M. Rossi-Doria, P. Carignani, P. de Sanctis Ricciardone, L. Migale.

n. 25 *Globale/Locale*

Scritti di Mi. Salvati, G. Hermet, E. Gentile, L. Cafagna, C. Donolo, G. Ragozzino, M. A. Mellino, Ma. Salvati, A. M. Banti, M. Flores, M. C. Ercolessi, B. Riccio, G. Marcon, G. Satta, L. Piccioni.

n. 26 *Disobbedienza*

Scritti di R. Rossanda, A. Jellamo, T. Serra, T. Pipan, C. Donolo, V. Marchetti, C. Sonetti, B. Bianchi, C. Pianciola, A. Portelli, F. Squarcino, G. Santese, G. Bonacchi, T. Bertilotti, L. d'Avack.

n. 27 *Acqua*

Scritti di P. G. Solinas, U. Leone, A. Tanzi, R. G. Maury, G. Ragozzino, S. Raimondo, F. Cazzola, M. Ramazzotti, R. Rifici, H. I. Shuval, P. Angelini, U. Fabietti, N. Breda, G. Bonesso, V. Fiorino, L. Piccioni.

n. 28 *Mercato*

Scritti di P. Sylos Labini, L. Berti, E. Fano, M. Magnani, M. Sarcinelli, P. Piacentini, F. Saraceno, F. Zanotelli, G. Satta, E. Sarnelli, A. Salsano, G. Procacci, C. Pasquinelli, M. Messori, A. Pezzoli, E. Granaglia, A. Brandolini.

n. 29 *America*

Scritti di C. Pavone, M. Salvati, A. Ferrara, L. Zannino, E. Fano, P. Ferraris, F. Riccobono, N. Urbinati, G. Gozzini, D. Frezza, R. Mastrolonardo, A. Testi, M. Nacci, F. Mazzei, S. Vannoni, F. Romero, P. Ortoleva, B. Lincoln.

n. 30 *Proprietà*

Scritti di S. Rodotà, L. Ferrajoli, P. Costa, L. Berti, P. G. Monateri, G. Todeschini, A. Giovagnoli, K. S. Karol, G. Fildani, P. G. Solinas, G. Satta, G. Resta, M. Martini, M. Salvati, P. Carignani.

n. 31 *Occidentalismi*

Scritti di C. Pasquinelli, I. Chambers, G. Marramao, D. Chakrabarty, M. Mellino, F. Mazzei, A. Triulzi, G. Bonacchi, M. Ferretti, P. Clemente, F. Dei, U. Fabietti, G. Satta, L. Curti.

n. 32 *Automobile*

Scritti di G. Viale, M. Revelli, C. Donolo, G. Martinotti, P. Capuzzo, M. Comba, C. Olmo, P. Colla, O. Calabrese, F. Liperi, E. Zinato, L. Iamurri, V. Pareto, R. Barthes, E. Panofsky, D. DeLillo.

n. 33 *Laicità*

Scritti di E. Fano, A. Ferrara, C. Pasquinelli, C. Pavone, S. Petrucciani, F. Riccobono, M. Salvati, L. Zannino, E. Tortarolo, G. Sasso, C. Pianciola, M. Rosati, E. Vitale, D. Bidussa, G. Abet, J. Risset, A. Rivera, S. Semplici, F. Rimoli, M. Luzzatto, S. Argentieri, P. Prodi, P. Scoppola.

n. 34 *Rete*

Scritti di C. Donolo, S. Rodotà, L. Bobbio, L. Formenti, F. Fassio, M. Mellino, G. De Petra, A. Di Corinto, M. Crasta, G. Monina, L. Zannino, F. Romeo, P. Galdieri, N. Wieser, S. Nora, A. Minc, R. M. Stallman.

n. 35 *Sovranità*

Scritti di A. Jellamo, A. Ferrara, M. Terni, S. Kaviraj, C. Pinelli, G. della Cananea, A. Arato, C. Pasquinelli, J. L. Cohen, G. Magrin, J.-A.-N. Condorcet, M. Foucault.

n. 36 *Periferie*

Scritti di A. Ferrara, P. Jedlowski, J. Donzelot, G. Borella, M. Mellino, M. Bricocoli, G. Caudo, A. Coppola, P. Mudu, C. Giovanardi, P. Capuzzo, M. Grana, F. Angelini, D. A. Staderini.

n. 37 *Le Carte degli altri*

Scritti di G. Marramao, F. Ippolito, M. L. Lanzillo, L. Ferrajoli, O. Giolo, R. Guolo, R. Cavalieri, G. Gozzi, G. Calchi Novati.

n. 38 *Danilo Montaldi*

Scritti di Mar. Salvati, P. Ferraris, B. Beccalli, P. Capuzzo, N. Gallerano, G. Montaldi Seelhorst, M. G. Meriggi, N. Montaldi, C. Bertolotti, A. De Bernardi, G. Fofi, Mi. Salvati, M. Balzani, B. Cartosio, A. Bellardi e M. L. Betri, U. Usberti.

n. 39 *Famiglia*

Scritti di Ch. Saraceno, C. Donolo, S. Trento, V. Rapone, A. Jellamo, F. Giardini, F. Sofia, C. Papa, L. Giuva, A. Melloni, P. Colla, M. Toti, V. Pravadelli.

n. 40 *Nonviolenza*

Scritti di E. Fano, G. Pontara, E. Peyretti, G. Marcon, S. Velotti, N. Salio, A. Bravo, E. Guerra, M. G. Suriano, C. De Maria, A. Martellini, P. C. Bori, M. Pianta, M. Bresciani, A. Vigilante, L. Barbera.

n. 41 *Esilio*

Scritti di M. Bettini, G. Crifò, E. Fornari, C. Pasquonelli, T. Marci, J. Tedeschi, A. Bistarelli, S. Levi Della Torre, A. Bechelloni, N. Pianciola, M. Ferretti, L. Aleni, G. Gatta.

n. 42 *Fiducia*

Scritti di C. Donolo, A. Cavalli, R. Schiattarella, L. Sciolla, S. Beraldo, L. Becchetti, F. Pisani, C. De Maria, O. de Leonardis, F. Riccobono, P. Gaiotti de Biase, I. R. Marino.

n. 43 *Democrazia*

Scritti di C. Pavone, A. Ferrara, S. Petrucciani, C. Donolo, F. Riccobono, M. Salvati, L. Zannino, G. Monina, L. Ferrajoli, F. Sbarberi, G. Zagrebelsky, C. Pinelli, A. Favole, L. Bobbio, C. Hassan.

n. 44 *Terra*

Scritti di G. Monina, C. Donolo, S. Mezzadra, M. Franzini, A. Ciervo, G. Nebbia, F. Farinelli, G. Gribaudi, G. Ragozzino, K. Pallaver, M. Fusaschi, F. Pompeo, A. Luzzatto, G. Viale, F. Paolini, G. B. Zorzoli.

n. 45 *Fame*

Scritti di M. Livi Bacci, F. Remotti, G. Battiston, A. Segrè, N. McKeon, A. Berelowitch, E. Collotti, G. P. Calchi Novati, A. Vigilante, G. Fofi, P. Angelini.

n. 46 *Migranti*

Scritti di C. Pasquinelli, E. Rigo, S. Monni, F. Zaccagnini, F. Mastromartino, L. Aleni, S. Strozza, B. Sorgoni, A. Bensaâd, M. Mellino, F. Vassallo Paleologo, L. De Franceschi, M. Colucci, A. Sayad.

n. 47 *Politiche e partiti*

Scritti di S. Rodotà, N. Urbinati, D. Castiglione, A. Mastropaolo, M. Salvati, G. Monina, L. Mosca, L. Ferrajoli, M. Terni, C. Pinelli, R. Laudani.

n. 48 *Finanza*

Scritti di M. Franzini, V. Comito, R. Bifulco, L. Berti, F. Bogliacino, V. Maestri, M. Pianta, M. Raitano, F. Vona, P. Naticchioni, P. Piacentini, A. Scarano, L. Berti.

n. 49 *Patrimonio culturale*

Scritti di Gino Satta, Lorenzo Casini, Daniel Fabre, Giorgio Resta, Gaetano Ciarcia, Gabriella Nisticò, Lucia Zannino, Matteo Aria, Anna Paini, Fabio Dei, Madel Crasta, Alberto Garlandini, Claudio Pavone, Lucia Zannino.

n. 50 *Riconoscimento*

Scritti di Stefano Petrucciani, Roberto Finelli, Emmanuel Renault, Eleonora Piromalli, Michele Battini, Manuela Fraire, Francesco Riccobono, Elena Zapponi, Roberto Beneduce, Chiara Giorgi, Delphine Kolesnik-Antoine, Francesco Toto, Sergio Cremaschi, Marcello Flores.

n. 51 *Tecnica*

Scritti di Carlo Donolo, Giovanni Dosi, Richard Nelson, Maurizio Franzini, Vando Borghi, Andrea Capocci, Vincenzo Comito, Ester Fano, Christian Uva, Piero Colla, Donatella Germanese, Michel Callon, Tommaso Detti, Walter Tocci, Elena Pulcini, Luciano Gallino.

n. 52 *Socialismo*

Scritti di Alessandro Ferrara, Maurizio Franzini, Chiara Giorgi, Francesco Riccobono, Mariuccia Salvati, Gino Satta, Giacomo Marramao, Nadia Urbinati, Stefano Petrucciani, Franco Sbarberi, Ernesto Laclau, Alexis Berelowitch, Alain Bergounioux, Peter Kammerer, David Gallerano, Niccolò Serri, Paola Basso, Marco Marzano, Piero Colla, Chiara Giorgi, Maria Ferretti, Giancarlo Monina, Marco Bresciani, Cesare Pinelli.

n. 53 *Giustizia*

Scritti di Francesco Riccobono, Fabrizio Barca, Alessandro Ferrara, Maurizio Franzini, Elena Granaglia, Giacomo Marramao, Piergiorgio Donatelli, Gaetano Azzariti, Claudio Consolo, Maria Rosaria Ferrarese, Anna Simone, Hans Boß, Michela Fusaschi, Michele Battini, Maria Rosaria Marella, Enrica Rigo, Giovanni Bisogni, Anna Jellamo, Claudio Corradetti, Massimiliano Tomba.

n. 54 *Questione meridionale*

Scritti di Carlo Donolo, Paolo Macry, Carlo Trigilia, Alfio Mastropaolo, Emanuele Felice, Loredana Sciolla, Giacomo Panizza, Federico Zanfi, Francesco Curci, Enrico Formato, Marta Ragozzino, Goffredo Fofi, Alessandro Leogrande, Rocco Sciarrone, Gabriella Corona, Enrico Pugliese, Antonello Scialdone, Mariuccia Salvati, Emanuele Macaluso.

n. 55 *Schiavitù*

Marcello Massenzio, Gino Satta, Fabio Viti, Maurizio Franzini, Giuseppe Bronzini, Consuelo Bianchelli, Marco Fioravanti, Alessandro Leogrande, Giulia Bonazza, Christine Chivallon, Luciano Canfora, Yann Moulier Boutang, Enrico Dal Lago, Antonello Ciervo, Giancarlo Monina, Gabriele Turi.

